Positionen und Begriffe

im Kampf mit Weimar–Genf–Versailles

1923–1939

Von

Carl Schmitt



Hanseatische Verlagsanstalt Hamburg

Gedruckt in der Hanseatischen Verlagsanstalt Aktiengesellschaft, Hamburg -Wandsbek

Vorwort

Man kann, sagt Heraklit, nicht zweimal durch denselben Fluß gehen. So kann man auch nicht zweimal dieselbe Rede halten oder denselben Aufsatz schreiben. Die folgenden Reden und Aufsätze aus den Jahren 1923 bis 1939 sind dieser Wahrheit in vollem Maße unterworfen und wollen ihr in keiner Weise entgehen. Sie sind in einem bestimmten Augenblick in den Fluß der Zeit eingegangen und heute längst nicht mehr in meiner Hand.

Die Benennung „Reden und Aufsätze" träfe freilich nicht ganz zu. Manches ist weder Rede noch Aufsatz, sondern Vorlesung; anderes nur kurze Zusammenfassung. Mancher Begriff wächst erst nach wiederholten Ansätzen und Umkreisungen ans Licht. Die beiden Abschnitte über die innenpolitische Neutralität (S. 157) und über das Verhältnis von Krieg und Feind (S. 244) sind nicht mehr als begriffsklärende Übersichten, wie sie sich bei Seminarübungen ergeben. Sie umreißen einen Fragenbereich und dienen dazu, im Wirrwarr der Schlagworte die Frage richtig zu stellen. Es ist zwar längst bekannt, daß jede Antwort von der Fragestellung abhängt, doch ist das für viele wichtige Fragen des Verfassungs- und Völkerrechts praktisch kaum beachtet. In den westlichen Demokratien werden heute noch große Probleme des 20. Jahrhunderts unter den Fragestellungen der Talleyrand- und der Louis-Philipp-Zeit behandelt und entsprechend beantwortet. In Deutschland hat die rechtswissenschaftliche Erörterung solcher Probleme demgegenüber einen großen Vorsprung. Wir haben das durch Erfahrungen erkauft, die oft hart und bitter waren, aber der Vorsprung ist unbestreitbar.

Alles weitere ist auf den folgenden Seiten gedruckt zu lesen. Nach langer Arbeit in meinem Fach kenne ich viele Vorreden aller Art. Darunter sind manche, in denen der Autor versucht, nahe- oder fernliegende Bedenken vorwegzunehmen und allen möglichen törichten oder bösartigen Unterstellungen durch gute und ehrliche Worte zuvorzukommen. Solche Autoren hoffen, einer spezifischen Berufsgefahr, den „Geschossen der Verleumdung", den „tela calumniae", zu entgehen. Aber auch den Besten und Klügsten unter ihnen ist das nicht gelungen. Darum will ich mich nicht damit aufhalten. Doch grüße ich jeden echten Gegner, und vor keinem weiche ich aus, der sich mir auf dem Wege der wissenschaftlichen Wahrheit stellt. Möge also jeder nach seinem Sinn sich dieses bequemen Zugangs zu meinen Reden und Aufsätzen bedienen. „Willkommen, gut und bös!"

20. August 1939 — Carl Schmitt

Inhaltsverzeichnis

*

1. Die politische Theorie des Mythus (1923)

Es darf hier wiederholt werden, daß unsere Betrachtung ihr Interesse konsequent auf die ideelle Grundlage politischer und staatsphilosophischer Tendenzen richtet, um die geistesgeschichtliche Situation des heutigen Parlamentarismus und die Kraft der parlamentarischen Idee zu erkennen. Lag in der Marxistischen Diktatur des Proletariats immer noch die Möglichkeit einer rationalistischen Diktatur, so beruhen die Lehren von der direkten Aktion alle mehr oder weniger bewußt auf einer Irrationalitätsphilosophie. In der Wirklichkeit, wie sie in der bolschewistischen Herrschaft auftrat, zeigte sich, daß im politischen Leben sehr verschiedene Strömungen und Tendenzen nebeneinander wirksam sein können. Obwohl die bolschewistische Regierung aus politischen Gründen die Anarchisten unterdrückte, enthält der Komplex, in dem sich die bolschewistische Argumentation tatsächlich bewegt, ausgesprochen anarcho-syndikalistische Gedankengänge, und daß die Bolschewisten ihre politische Macht gebrauchen, um den Anarchismus auszurotten, vernichtet die geistesgeschichtliche Verwandtschaft ebensowenig, wie die Unterdrückung der Levellers durch Cromwell seinen Zusammenhang mit ihnen aufhebt. Vielleicht ist der Marxismus auf russischem Boden gerade so hemmungslos aufgetreten, weil hier das proletarische Denken von allen Bindungen westeuropäischer Tradition und allen den moralischen und Bildungsvorstellungen, in denen Marx und Engels noch ganz selbstverständlich lebten, endgültig gelöst war. Die Theorie von der Diktatur des Proletariats, wie sie heute offiziell ist, wäre zwar ein schönes Beispiel dafür, wie ein der geschichtlichen Entwicklung sich bewußter Rationalismus zur Gewaltanwendung schreitet; auch lassen sich in der Gesinnung, in der Argumentation, in der organisatorischen und administrativen Durchführung zahllose Parallelen zur jakobinischen Diktatur von 1793 zeigen, und die ganze Unterrichts- und Bildungsorganisation, die von der Sowjetregierung im sogenannten „Proletkult" geschaffen wurde, ist ein herrlicher Fall einer radikalen Erziehungsdiktatur. Aber damit ist noch nicht erklärt, warum gerade auf russischem Boden die Ideen des Industrieproletariats moderner Großstädte zu solcher Herrschaft gelangen konnten. Der Grund liegt darin, daß neue, irrationalistische Motive der Gewaltanwendung mit wirksam gewesen sind. Nicht der aus einer extremen Übertreibung in sein Gegenteil umschlagende Rationalismus, der in Utopien phantasiert, sondern eine neue Bewertung rationalen Denkens überhaupt, ein neuer Glaube an Instinkt und Intuition, der jeden Glauben an die Diskussion beseitigt und es auch ablehnen würde, durch eine Erziehungsdiktatur die Menschheit reif zur Diskussion zu machen.

Von den Schriften der Theorie einer direkten Aktion ist in Deutschland eigentlich nur Enrico Ferris „revolutionäre Methode" dank der Übersetzung von Robert Michels (in der Grünbergschen Sammlung der Hauptwerke des Sozialismus) bekanntgeworden. Die Darlegung im folgenden hält sich an die „Réflexions sur la violence" von Georges Sorel[1], die den geistesgeschichtlichen Zusammenhang am deutlichsten erkennen lassen. Dies Buch hat außerdem den Vorzug zahlreicher origineller historischer und philosophischer Aperçus und bekennt sich offen zu seinen geistigen Ahnen, zu Proudhon, Bakunin und Bergson. Sein Einfluß ist bedeutend größer, als man auf den ersten Blick erkennen könnte, und ist sicher noch nicht erledigt. Benedetto Croce meinte zwar von Sorel, er habe dem marxistischen Traum eine neue Form gegeben, doch habe bei der Arbeiterschaft der demokratische Gedanke endgültig gesiegt. Nach den Ereignissen in Rußland und in Italien wird man das nicht mehr so endgültig annehmen können. Die Grundlage jener Reflexionen über die Gewalt ist eine Theorie unmittelbaren konkreten Lebens. die von Bergson übernommen und unter dem Einfluß von zwei Anarchisten, Proudhon und Bakunin, auf Probleme des sozialen Lebens übertragen wird.

Für Proudhon und für Bakunin bedeutet Anarchismus einen Kampf gegen jede Art systematischer Einheit, gegen die zentralisierende Uniformität des modernen Staates, gegen die parlamentarischen Berufspolitiker, gegen Bürokratie, Militär und Polizei, gegen den als metaphysischen Zentralismus empfundenen Gottesglauben. Die Analogie der beiden Vorstellungen von Gott und Staat drängte sich Proudhon unter dem Einfluß der Restaurationsphilosophie auf. Er gab ihr eine revolutionäre, antistaatliche und antitheologische Wendung, die Bakunin zur letzten Konsequenz geführt hat[2]. Die konkrete Individualität, die soziale Wirklichkeit des Lebens wird in jedem umfassenden System vergewaltigt. Der Einheitsfanatismus der Aufklärung ist nicht weniger despotisch wie die Einheit und Identität der modernen Demokratie. Einheit ist Sklaverei; auf Zentralismus und Autorität beruhen alle tyrannischen Institutionen, mögen sie nun, wie in der modernen Demokratie, durch das allgemeine Wahlrecht sanktioniert sein oder nicht[3]. Bakunin gibt diesem Kampf gegen Gott und Staat den Charakter eines Kampfes gegen Intellektualismus und gegen die überlieferte Form der Bildung überhaupt. Er sieht — mit gutem Grund — in der Berufung auf den Verstand eine Prätention, das Haupt, der Kopf, das Gehirn einer Bewegung zu sein, also wieder eine neue Autorität. Auch die Wissenschaft hat nicht das Recht, zu herrschen. Sie ist nicht das Leben, sie schafft nichts, sie konstruiert und erhält, aber sie versteht nur das Allgemeine, das Abstrakte und opfert die individuelle Fülle des Lebens auf dem Altar ihrer Abstraktion. Die Kunst ist für das Leben der Menschheit

[1] Zitiert nach der 4. Auflage, Paris 1919; erste Publikation 1906 im „Mouvement socialiste".
[2] Politische Theologie, S. 45.
[3] Bakunin, Oeuvres t. IV, Paris 1910, p. 428 (in der Auseinandersetzung mit Marx aus dem Jahre 1872), II p. 34, 42 (das Referendum als neue Lüge).

wichtiger als die Wissenschaft. Derartige Äußerungen Bakunins stimmen mit Gedanken von Bergson überraschend überein und sind mit Recht hervorgehoben worden[1]. Aus dem unmittelbaren, immanenten Leben der Arbeiterschaft selbst hat man die Bedeutung der Gewerkschaften und ihrer spezifischen Kampfmittel, besonders des Streikes, erkannt. So wurden Proudhon und Bakunin die Väter des Syndikalismus. Aus dieser Tradition, gestützt auf Argumente, die er der Philosophie Bergsons entnahm, entstanden die Gedanken von Sorel. In ihrem Mittelpunkt steht die Theorie vom Mythus. Sie bedeutet den stärksten Gegensatz zum absoluten Rationalismus und seiner Diktatur, aber auch, weil sie eine Lehre unmittelbarer aktiver Entscheidung ist, zu dem relativen Rationalismus des ganzen Komplexes, der sich um Vorstellungen wie Balancierung, öffentliche Diskussion und Parlamentarismus gruppiert.

Die Kraft zum Handeln und zu einem großen Heroismus, alle große geschichtliche Aktivität, liegt in der Fähigkeit zum Mythus. Beispiele solcher Mythen sind für Sorel: die Vorstellung von Ruhm und großem Namen bei den Griechen, oder die Erwartung des Jüngsten Gerichts im alten Christentum, der Glaube an die „vertu" und an die revolutionäre Freiheit während der großen Französischen Revolution, die nationale Begeisterung der deutschen Freiheitskriege von 1813. In der Kraft zum Mythus liegt das Kriterium dafür, ob ein Volk oder eine andere soziale Gruppe eine historische Mission hat und sein historischer Moment gekommen ist. Aus der Tiefe echter Lebensinstinkte, nicht aus einem Räsonnement oder einer Zweckmäßigkeitserwägung, entspringen der große Enthusiasmus, die große moralische Dezision und der große Mythus. In unmittelbarer Intuition schafft eine begeisterte Masse das mythische Bild, das ihre Energie vorwärtstreibt und ihr die Kraft zum Martyrium wie den Mut zur Gewaltanwendung gibt. Nur so wird ein Volk oder eine Klasse zum Motor der Weltgeschichte. Wo das fehlt, läßt sich keine soziale und politische Macht mehr halten, und kein mechanischer Apparat kann einen Damm bilden, wenn ein neuer Strom geschichtlichen Lebens losbricht. Demnach kommt alles darauf an, wo heute diese Fähigkeit zum Mythus und diese vitale Kraft wirklich lebt. Bei der modernen Bourgeoisie, dieser in Angst um Geld und Besitz verkommenen, durch Skeptizismus, Relativismus und Parlamentarismus moralisch zerrütteten Gesellschaftsschicht, ist sie gewiß nicht zu finden. Die Herrschaftsform dieser Klasse, die moderne Demokratie, ist nur eine „demagogische Plutokratie". Wer ist also heute der Träger des großen Mythus? Sorel sucht zu beweisen, daß nur noch die sozialistischen Massen des Industrieproletariats einen Mythus haben, und zwar im Generalstreik, an den sie glauben. Es ist viel weniger wichtig, was der Generalstreik heute wirklich bedeutet, als welchen Glauben das Proletariat mit ihm verbindet, zu welchen Taten und Opfern er es begeistert, und ob er eine neue Moral zu produzieren vermag. Der Glaube an den Generalstreik und an eine

[1] Fritz Brupbacher, Marx und Bakunin, ein Beitrag zur Geschichte der internationalen Arbeiterassoziation (ohne Jahreszahl), S. 74 ff.

durch ihn herbeizuführende ungeheure Katastrophe des ganzen sozialen und wirtschaftlichen Lebens gehört daher zum Leben des Sozialismus. Aus den Massen selbst, aus der Unmittelbarkeit industrieproletarischen Lebens, ist er entstanden, nicht als eine Erfindung von Intellektuellen und Literaten, nicht als eine Utopie; denn die Utopie ist nach Sorel ein Produkt rationalistischen Geistes und will nach einem mechanischen Schema von außen das Leben meistern.

Das bürgerliche Ideal friedlicher Verständigung, bei der alle ihren Vorteil finden und jeder ein gutes Geschäft macht, wird unter den Gesichtspunkten dieser Philosophie zu einer Ausgeburt feigen Intellektualismus; die diskutierende, transigierende, parlamentierende Verhandlung erscheint als ein Verrat am Mythus und an der großen Begeisterung, auf die alles ankommt. Dem merkantilen Bild von der Balance tritt ein anderes entgegen, die kriegerische Vorstellung einer blutigen, definitiven, vernichtenden Entscheidungsschlacht. Gegen den parlamentarischen Konstitutionalismus trat dieses Bild 1848 von beiden Seiten auf: von der Seite der überlieferten Ordnung im konservativen Sinne, repräsentiert durch einen katholischen Spanier, Donoso Cortes, und im radikalen Anarchosyndikalismus bei Proudhon. Beide verlangen eine Entscheidung. Alle Gedanken des Spaniers bewegen sich um den großen Kampf (la gran contienda), um die furchtbare Katastrophe, die bevorsteht und die nur von der metaphysischen Feigheit eines diskutierenden Liberalismus verkannt werden kann; und Proudhon, für dessen Denken hier die Schrift „La Guerre et la Paix“ charakteristisch ist, spricht von der den Gegner vernichtenden Napoleonischen Schlacht, der „Bataille Napoléonienne“. Alle Gewaltsamkeiten und Rechtsverletzungen, die zu dem blutigen Kampf gehören, erhalten, nach Proudhon, ihre geschichtliche Sanktion. Statt der relativen, einer parlamentarischen Behandlung zugänglichen Gegensätze erscheinen jetzt absolute Antithesen. „Es kommt der Tag der radikalen Verneinungen und der souveränen Bejahungen“; keine parlamentarische Diskussion kann ihn aufhalten; das von seinen Instinkten getriebene Volk wird die Katheder der Sophisten zerschlagen[1] — alles Äußerungen von Donoso, die wörtlich von Sorel stammen könnten, nur daß der Anarchist auf der Seite der Instinkte des Volkes steht. Für Donoso ist der radikale Sozialismus etwas Großartigeres als die liberale Transigenz, weil er auf die letzten Probleme zurückgeht und auf radikale Fragen eine entscheidende Antwort gibt, weil er eine Theologie hat. Gerade Proudhon ist hier der Gegner, nicht weil er der 1848 am meisten genannte Sozialist war, gegen den Montalembert eine berühmte Parlamentsrede gehalten hatte, sondern weil er ein radikales Prinzip radikal vertritt. Der große Spanier verzweifelte angesichts der dummen Ahnungslosigkeit der Legitimisten und der feigen Schlauheit der Bourgeoisie. Nur beim Sozialismus sah er noch das, was er Instinkt (el instinto) nannte, woraus er den Schluß zog, daß auf die Dauer alle Parteien für ihn arbeiten. So gewinnen die

[1] „Llegua el dia de las negaciones radicales o de las afirmaciones soberanas“; Obras IV p. 155 (in dem Essay über Katholizismus, Liberalismus und Sozialismus).

Gegensätze wieder geistige Dimensionen und oft eine geradezu eschatologische Spannung. Anders als bei der dialektisch konstruierten Spannung des Hegelischen Marxismus handelt es sich hier um unmittelbare, intuitive Gewalt und um mythische Bilder. Marx konnte von der Höhe seiner Hegelischen Schulung Proudhon als einen philosophischen Dilettanten behandeln und ihm zeigen, wie arg er Hegel mißverstanden hatte. Heute würde ein radikaler Sozialist mit Hilfe einer heute modernen Philosophie Marx zeigen können, daß er hier nur ein Schulmeister war und noch ganz in der intellektualistischen Überschätzung westeuropäisch-bürgerlicher Bildung steckte, während der arme, abgekanzelte Proudhon jedenfalls den Instinkt für das wirkliche Leben arbeitender Massen besaß. In den Augen von Donoso war der sozialistische Anarchist ein böser Dämon, ein Teufel, und für Proudhon ist der Katholik ein fanatischer Großinquisitor, über den er zu lachen versucht. Daß hier die beiden eigentlichen Gegner waren und alles andere provisorische Halbheit, ist heute leicht zu erkennen.

Alle die kriegerischen und heroischen Vorstellungen, die sich mit Kampf und Schlacht verbinden, werden von Sorel wieder ernst genommen. Sie sind die großen Impulse intensiven Lebens. Das Proletariat muß den Klassenkampf ernst nehmen, als einen wirklichen Kampf, nicht als ein Stichwort für Parlamentsreden und demokratische Wahlagitation. Es versteht ihn aus einem Lebensinstinkt, nicht wissenschaftlich konstruierend, sondern eine große Mythe schaffend, die ihm den Mut zur Entscheidungsschlacht gibt. Für den Sozialismus und seinen Klassenkampfgedanken besteht daher keine größere Gefahr als Berufspolitiker und Beteiligung am parlamentarischen Betrieb. Sie zermürbt den großen Enthusiasmus in Geschwätz und Intrige und tötet alle echten Instinkte und Intuitionen, aus denen die moralische Dezision entspringt. Was das menschliche Leben an Wert hat, kommt nicht aus einem Räsonnement; es entsteht im Kriegszustande bei Menschen, die, von großen mythischen Bildern beseelt, am Kampfe teilnehmen. Es hängt ab „d'un état de guerre auquel les hommes acceptent de participer et qui se traduit en mythes précis" (Réflexions p. 319). Kriegerische, revolutionäre Begeisterung und die Erwartung ungeheurer Katastrophen gehören zur Intensität des Lebens und bewegen die Geschichte. Aber der Schwung muß aus den Massen selbst kommen; Ideologen und Intellektuelle können ihn nicht erfinden. So sind die Revolutionskriege von 1792 entstanden; so die Epoche, die Sorel mit Renan als die größte Epopöe des 19. Jahrhunderts feiert, nämlich die deutschen Freiheitskriege von 1813. Aus der irrationalen Lebensenergie einer anonymen Masse entspringt aller Heroismus.

Jede rationalistische Deutung würde die Unmittelbarkeit des Lebens fälschen. Der Mythus ist, wie erwähnt, keine Utopie; denn diese, ein Produkt räsonnierenden Denkens, führt höchstens zu Reformen; den kriegerischen Elan darf man nicht mit einem Militarismus verwechseln; und vor allem will die Gewaltanwendung dieser Irrationalitätsphilosophie etwas anderes sein als Diktatur. Sorel haßt, wie Proudhon, allen Intellektualismus, alle Zentralisierung, Uniformierung und verlangt doch auch, wie

Proudhon, strengste Disziplin und Moral. Die große Schlacht wird kein Werk wissenschaftlicher Strategie sein, sondern eine „accumulation d'exploits héroiques" und eine Entfesselung der „force individualiste dans les masses soulevées" (Réflexions p. 376). Die schöpferische Gewalt, wie sie aus der Spontaneität enthusiasmierter Massen bricht, ist infolgedessen etwas anderes als Diktatur. Rationalismus und alle Monismen, die ihm folgen, Zentralisation und Uniformität, ferner die bürgerlichen Illusionen von dem großen Mann, gehören nach Sorel zur Diktatur. Ihr praktisches Resultat ist systematische Unterjochung, justizförmige Grausamkeit und ein mechanischer Apparat. Die Diktatur ist nichts als eine aus rationalistischem Geist geborene militärisch-bürokratisch-polizeiliche Maschine. Die revolutionäre Gewaltanwendung der Massen dagegen entspringt dem unmittelbaren Leben, oft wild und barbarisch, aber niemals systematisch grausam und unmenschlich.

Diktatur des Proletariats bedeutet auch für Sorel, wie für jeden, der den geistesgeschichtlichen Zusammenhang sieht, eine Wiederholung von 1793. Wenn der Revisionist Bernstein die Meinung ausgesprochen hat, diese Diktatur werde vermutlich die eines Klubs von Rednern und Literaten sein, so dachte er eben an die Imitation von 1793, und Sorel erwidert ihm (Réflexions, p. 251): die Vorstellung einer Diktatur des Proletariats ist ein Erbteil aus dem ancien régime. Sie hat zur Folge, daß man, wie die Jakobiner es getan haben, einen neuen bürokratischen und militärischen Apparat an die Stelle des alten setzt. Das wäre eine neue Herrschaft von Intellektuellen und Ideologen, aber keine proletarische Freiheit. Auch Engels, von dem das Wort stammt, daß es bei der Diktatur des Proletariats zugehen werde wie 1793, ist in den Augen von Sorel ein typischer Rationalist[1]. Aber daraus folgt nicht, daß es bei der proletarischen Revolution revisionistisch-friedlich-parlamentarisch zugehen müßte. Vielmehr tritt an die Stelle der mechanisch-konzentrierten Macht des bürgerlichen Staates die schöpferische proletarische Gewalt, an die Stelle der „force" die „violence". Diese ist nur ein kriegerischer Akt, keine juristisch und administrativ formierte Maßnahme. Marx hat die Unterscheidung noch nicht gekannt, weil er noch in den überlieferten politischen Vorstellungen lebte. Die proletarischen, nichtpolitischen Syndikate und der proletarische Generalstreik sind spezifisch neue Kampfmethoden, die eine Wiederholung der alten politischen und militärischen Mittel ganz unmöglich machen. Für das Proletariat gibt es daher nur eine Gefahr, daß es sich seine Kampfmittel durch die parlamentarische Demokratie aus der Hand nehmen und paralysieren läßt (Réflexions p. 268).

Wenn man einer so entschieden irrationalistischen Theorie mit Argumenten entgegentreten darf[2], so wird man auf mehrere Unstimmigkeiten

[1] Matériaux d'une théorie du prolétariat, Paris 1919, p. 53.

[2] Daraus, daß er sich auf Bergson stützt, wird man keinen Einwand gegen Sorel entnehmen können. Er legt eine Philosophie konkreten Lebens seinen politischen Theorien des Antipolitischen, d. h. des Antiintellektuellen, zugrunde, und eine solche Philosophie hat, wie der Hegelianismus, im konkreten Leben viele verschiedene Seiten. In Frankreich hat Bergsons Philosophie gleichzeitig einer Rückkehr zur kon-

hinweisen müssen, nicht also auf Fehler im Sinne einer abstrakten Logik, sondern auf unorganische Widersprüche. Zunächst versucht Sorel die rein ökonomische Basis des proletarischen Standpunktes beizubehalten und geht, trotz mancher Einwände, immer entschieden von Marx aus. Er hofft, das Proletariat werde eine Moral ökonomischer Produzenten schaffen. Der Klassenkampf ist ein Kampf, der sich auf ökonomischer Basis mit ökonomischen Mitteln abspielt. Im vorigen Kapitel wurde gezeigt, daß Marx aus einer systematischen und logischen Notwendigkeit seinem Gegner, dem Bourgeois, auf das ökonomische Gebiet gefolgt ist. Hier hat also der Feind das Terrain bestimmt, auf dem man kämpft, und auch die Waffen, d. h. die Struktur der Argumentation. Wenn man dem Bourgeois auf das ökonomische Gebiet folgt, wird man ihm auch in Demokratie und Parlamentarismus folgen müssen. Außerdem wird man ohne den wirtschaftlich-technischen Rationalismus der bürgerlichen Ökonomie sich vorläufig wenigstens auf ökonomischem Gebiete nicht bewegen können. Der vom kapitalistischen Zeitalter geschaffene Mechanismus der Produktion hat eine rationalistische Gesetzmäßigkeit in sich. Aus einer Mythe kann man wohl den Mut schöpfen, ihn zu zerschlagen; soll er aber weitergeführt werden, soll die Produktion sich noch weiter steigern, was auch Sorel selbstverständlich will, so wird das Proletariat auf seinen Mythus verzichten müssen. Ebenso wie die Bourgeoisie wird es durch die Übermacht des Produktionsmechanismus in eine rationalistische und mechanistische Mythenlosigkeit hineingeraten. Hier war Marx auch im vitalen Sinne konsequenter, weil er rationalistischer war. Aber vom Irrationalen aus gesehen, war es ein Verrat, noch ökonomischer und noch rationalistischer sein zu wollen als die Bourgeoisie. Bakunin hat das durchaus richtig empfunden. Die Bildung und Denkweise von Marx blieben noch im Überlieferten, das hieß damals im Bürgerlichen, so daß er in eine geistige Abhängigkeit von seinem Gegner geriet. Trotzdem hat er gerade durch seine Konstruktion des Bourgeois eine für den Mythus im Sinne von Sorel unentbehrliche Arbeit geleistet.

Die große psychologische und geschichtliche Bedeutung der Mythentheorie kann gar nicht geleugnet werden. Auch die mit den Mitteln Hegelischer Dialektik unternommene Konstruktion des Bourgeois hat dazu gedient, ein Bild von einem Gegner zu schaffen, auf das alle Affekte von Haß und Verachtung sich häufen konnten. Ich glaube, die Geschichte dieses Bildes vom Bourgeois ist ebenso wichtig wie die Geschichte des Bourgeois

---

servativen Tradition, zum Katholizismus und einem radikalen, atheistischen Anarchismus gedient. Das ist keineswegs ein Zeichen innerer Falschheit. In dem Gegensatz der Rechts- und Links-Hegelianer hat dies Phänomen eine interessante Analogie. Man könnte sagen, daß eine Philosophie selber aktuelles Leben hat, wenn sie lebendige Gegensätze belebt und die kämpfenden Gegner als lebendige Feinde gruppiert. Unter diesem Gesichtspunkt ist es beachtenswert, daß nur Gegner des Parlamentarismus aus Bergsons Philosophie diese Belebung geschöpft haben. Der deutsche Liberalismus der Mitte des 19. Jahrhunderts hatte, im Gegensatz dazu, den Begriff des Lebens gerade für das parlamentarisch-konstitutionelle System verwertet und im Parlament den lebendigen Träger der Gegensätze des sozialen Lebens gesehen; vgl. oben Kap. II.

selbst. Eine zuerst von Aristokraten geschaffene Spottfigur wird im 19. Jahrhundert von romantischen Künstlern und Dichtern weitergeführt. Seitdem die Wirkung von Stendhal sich verbreitet, verachten alle Literaten den Bourgeois, auch wenn sie von ihm leben oder wenn sie zur Lieblingslektüre eines bürgerlichen Publikums werden, wie Murger mit seiner Bohème. Wichtiger als solche Karikaturen ist der Haß sozial deklassierter Genies, wie Baudelaire, der dem Bild immer neues Leben gibt. Diese in Frankreich von französischen Autoren angesichts des französischen Bourgeois geschaffene Figur stellen Marx und Engels in die Dimensionen einer weltgeschichtlichen Konstruktion. Sie geben ihr die Bedeutung des letzten Repräsentanten einer in Klassen zerteilten Menschheit, des letzten Feindes der Menschheit überhaupt, des letzten odium generis humani. So wurde das Bild unendlich erweitert und mit einem großartigen, nicht nur weltgeschichtlichen, sondern auch metaphysischen Hintergrund nach dem Osten weitergetragen. Hier konnte es dem russischen Haß gegen die Kompliziertheit, Künstlichkeit und den Intellektualismus westeuropäischer Zivilisation neues Leben geben und von ihm selber neues Leben empfangen. Auf russischem Boden vereinigten sich alle Energien, die dieses Bild geschaffen hatten. Beide, der Russe wie der Proletarier, sahen jetzt im Bourgeois die Inkarnation alles dessen, was wie ein tödlicher Mechanismus ihre Art Leben zu knechten suchte.

Das Bild war von Westen nach Osten gewandert. Hier aber bemächtigte sich seiner ein Mythus, der nicht mehr rein aus Klassenkampfinstinkten wächst, sondern starke nationale Elemente enthält. Sorel hat, als eine Art Testament, der letzten Auflage seiner Reflexionen über die Gewalt 1919 eine Apologie für Lenin beigefügt. Er nennt ihn den größten Theoretiker, den der Sozialismus seit Marx gehabt hat, und vergleicht ihn als Staatsmann mit Peter dem Großen, nur daß heute umgekehrt nicht mehr ein westeuropäischer Intellektualismus Rußland sich assimiliert, vielmehr umgekehrt die proletarische Gewaltanwendung hier mindestens eines erreicht hat, nämlich, daß Rußland wieder russisch geworden ist, Moskau wieder die Hauptstadt, und daß die europäisierte, ihr eigenes Land verachtende russische Oberschicht vernichtet wurde. Die proletarische Gewaltanwendung hat Rußland wieder moskowitisch gemacht. Im Munde eines internationalen Marxisten ist das ein merkwürdiges Lob, denn es zeigt, daß die Energie des Nationalen größer ist als die des Klassenkampfmythus. Auch die anderen Beispiele von Mythen, die Sorel erwähnt, beweisen, soweit sie in die neuere Zeit fallen, die Überlegenheit des Nationalen. Die revolutionären Kriege des französischen Volkes, die spanischen und deutschen Freiheitskämpfe gegen Napoleon sind Symptome einer nationalen Energie. Im Nationalgefühl sind verschiedene Elemente auf höchst verschiedenartige Weise bei den verschiedenen Völkern wirksam: die mehr naturhaften Vorstellungen von Rasse und Abstammung, ein anscheinend mehr für keltoromanische Stämme typischer „terrisme"; dann Sprache, Tradition, Bewußtsein gemeinsamer Kultur und Bildung, Bewußtsein einer Schicksalsgemein-

schaft, eine Empfindlichkeit für das Verschiedensein an sich — alles das bewegt sich heute eher in der Richtung zu nationalen als zu Klassengegensätzen. Beides kann sich verbinden, wofür als Beispiel die Freundschaft zwischen dem Märtyrer des neuen irischen Nationalbewußtseins, Padraic Pearse, und dem irischen Syndikalisten Connolly genannt sei, die beide als Opfer des Dubliner Aufstandes 1916 starben. Auch kann ein gemeinsamer ideeller Gegner eine merkwürdige Übereinstimmung bewirken; so trifft die Ablehnung der Freimaurerei durch den Faschismus zusammen mit dem Haß von Bolschewisten gegen diesen „perfidesten Betrug der Arbeiterklasse durch eine radikalisierende Bourgeoisie"[1]. Aber wo es zu einem offenen Gegensatz der beiden Mythen gekommen ist, hat bis heute der nationale Mythus gesiegt. Von seinem kommunistischen Feind hat der italienische Faschismus ein grausiges Bild entworfen: das mongolische Gesicht des Bolschewismus; es hat sich als wirkungsvoller erwiesen als das sozialistische Bild vom Bourgeois. Bisher gibt es nur ein einziges Beispiel dafür, daß unter bewußter Berufung auf den Mythus Demokratie und Parlamentarismus verächtlich beiseitegeschafft wurden, und das war ein Beispiel für die irrationale Kraft des nationalen Mythus. In seiner berühmten Rede vom Oktober 1922 in Neapel, vor dem Marsch auf Rom, sagte Mussolini: „Wir haben einen Mythus geschaffen, der Mythus ist ein Glaube, ein edler Enthusiasmus, er braucht keine Realität zu sein, er ist ein Antrieb und eine Hoffnung, Glaube und Mut. Unser Mythus ist die Nation, die große Nation, die wir zu einer konkreten Realität machen wollen." In derselben Rede nennt er den Sozialismus eine inferiore Mythologie. Die geistesgeschichtliche Bedeutung dieses Beispiels ist deshalb so groß, weil der nationale Enthusiasmus auf italienischem Boden eine demokratische und parlamentarisch-konstitutionelle Tradition hatte und die nationale Einigung Italiens unter demokratischen Ideen zustande gekommen ist. —

Die Theorie vom Mythus ist der stärkste Ausdruck dafür, wie sehr der relative Rationalismus des parlamentarischen Denkens an Evidenz verloren hat. Daß anarchistische Autoren aus Feindschaft gegen Autorität und Einheit die Irrationalität des Mythischen entdeckt haben, konnte nicht hindern, daß sie an der Grundlage einer neuen Autorität, eines neuen Gefühls für Ordnung, Disziplin und Hierarchie mitgearbeitet haben. Die ideelle Gefahr dieser Irrationalitäten ist groß. Letzte, wenigstens in einigen Resten noch bestehende Zusammengehörigkeiten werden aufgehoben in dem Pluralismus einer unabsehbaren Zahl von Mythen. Für die politische Theologie ist das Polytheismus, wie jeder Mythus polytheistisch ist. Aber als gegenwärtige ideelle Tendenz kann man ihn nicht ignorieren. Vielleicht hat der parlamentarische Optimismus die Hoffnung, auch diese Bewegung zu relativieren und, wie im faschistischen Italien, alles über sich ergehen zu lassen, bis wieder diskutiert wird, vielleicht auch die Diskussion selbst zur Diskussion zu stellen, sofern nur eben diskutiert wird. Doch wird es nicht

[1] Äußerung Trotzkis über die Freimaurerei auf dem 4. Weltkongreß der dritten Internationale (1. Dez. 1922).

ausreichen, wenn er nach solchen Angriffen auf seine Fundamente nur darauf hinweisen kann, daß es für ihn immer noch keinen Ersatz gibt, wenn er also den antiparlamentarischen Ideen nur sein „Parlamentarismus — was sonst"? entgegenzusetzen vermag.

2. Der Begriff der modernen Demokratie in seinem Verhältnis zum Staatsbegriff (1924)

Den Begriff der modernen Demokratie bestimmt Thoma[1] nach dem, „was heute nun einmal herrschender Sprachgebrauch ist". Danach ist jeder Staat demokratisch, der auf „dem Fundament des allgemeinen und gleichen Wahlrechts" beruht. Das demokratische Ideal von Freiheit und Gleichheit läßt zwar im Bereich des Demokratischen eine Unterscheidung von radikalem (= egalitärem) und liberalem (= antiegalitärem) Demokratismus zu; der egalitäre Demokratismus führt konsequent zu Volksentscheiden über alle wichtigen Fragen, wirtschaftlich zum Kommunismus, während der liberale die rechtliche Gleichheit nur als die Grundlage eines die natürliche Ungleichheit der Menschen frei entfaltenden sozialen Lebens ansieht; verfassungstechnisch äußert sich der Gegensatz der beiden Ideale von Freiheit und Gleichheit in den beiden Arten der modernen Demokratie, der repräsentativen und der gemischten (die letzte ist eine mit radikaldemokratischen Einbauten, wie Referendum, Volksinitiative, Recall usw. versehene repräsentative Demokratie, da es praktisch keine reine unmittelbare Demokratie geben kann). Immer aber bleibt für den Begriff das allgemeine und gleiche Wahlrecht aller erwachsenen Staatsangehörigen (nicht notwendig auch der Frauen) das Wesentliche. Sobald verfassungsmäßig dieses „Fundament" feststeht, hat die rechtliche und überhaupt die wissenschaftliche Behandlung der Angelegenheit eine Demokratie anzunehmen, ohne weitere Fragen nach dem wirklichen Herrscher zu stellen. Denn Demokratie ist ein Rechtsbegriff. Doch bedeutet moderne Demokratie mehr als eine bloße Staatsform (wie z. B. parlamentarische Monarchie oder die verschiedenartigen republikanischen Staatsformen); sie kann verschiedene Formen haben, denn auch in einer Monarchie kann das allgemeine, gleiche Wahlrecht „Fundament des Ganzen" sein. Der einzige ausschließliche Gegensatz der Demokratie ist jede Art von Privilegienstaat. Mit der alten aristotelischen Dreiteilung — Monarchie, Aristokratie und Demokratie — ist die moderne Demokratie nicht mehr zu erfassen.

Soweit die teils terminologischen, teils methodologischen Klarstellungen des ersten Kapitels.

Das zweite Kapitel unternimmt in ähnlicher Weise eine Begriffsbestimmung des modernen Staates und stellt einen doppelten Staatsbegriff fest.

---

[1] Richard Thoma, Der Begriff der modernen Demokratie in seinem Verhältnis zum Staatsbegriff. Prolegomena zu einer Analyse des demokratischen Staates der Gegenwart. Erinnerungsgabe für Max Weber, II. Bd., S. 37—64. München, Duncker & Humblot, 1923.

Die alte, ursprüngliche Auffassung verstand unter „Staat“ den wirklichen, konkreten „Status“ von Herrschaftsmitteln in der Hand individueller Machtfaktoren, regierende Herren und ihre Organisationen, also eine „Macht prästierende Herrschaftsgruppe“ innerhalb des Volkes. Im Gegensatz dazu sieht eine modernere Vorstellung im Staat das „Ganze der gegenseitigen Bezogenheiten einer Herrschaftsorganisation, eines Volkes und eines Landes“, und macht aus dem Staat eine Körperschaft. Beide Staatsbegriffe haben Recht, zwischen ihnen „ist nicht zu rechten“, man muß sie nur richtig unterscheiden. Als zweckmäßigeren Sprachgebrauch empfiehlt Thoma „allein dasjenige Objekt Staat zu nennen, das der allgemeine Sprachgebrauch und die Mehrzahl der Juristen so bezeichnen, d. h. den sinnlich nicht wahrnehmbaren, im vollen Umfang seines Soll-Inhaltes niemals realisierbaren, als Einheit aufgefaßten Verband eines Volkes auf einem Gebiet unter einer Verbandsorganisation“. Der Staat ist eine Einheit, die nach juristischen und ethischen Normen sein soll, allerdings kommt eine „Komplikation“ hinzu: die Geltung dieser Normen kann nur dann behauptet werden, wenn sie für eine hinreichende Zahl von Menschen realiter Motiv des Verhaltens ist, so daß erst das „Zusammenspiel der ideellen normativen Einheit mit der Realität einer gewissen tatsächlichen Anerkennung“ den Staat ergibt. Erst innerhalb dieses gemeinsamen Wertbegriffes scheiden sich die Deutungsbegriffe nach ihren Erkenntniszwecken: politische Historie (Staat als historisch-politische Macht), politische Ökonomik (Staat als Regulator und als Faktor des Wirtschaftslebens) und Ethik (Staat als ideale Einheit, welcher Pflichten geschuldet werden und welche Pflichten hat). Für die Soziologie im Sinne Max Webers ist der Staat ein Zusammenspiel von verschieden motivierten Individualhandlungen, -unterlassungen und -bereitschaften, dessen Ergebnis eine Herrschaft einer Vielzahl von (in verschiedenen Graden) Anordnenden über eine sehr viel größere Zahl von Gehorchenden ist; hier ist also das individuelle Verhalten das im sozialen Geschehen allein Reale, während der juristische Staatsbegriff, indem er eine Einheit über der Vielheit herstellt, synthetisch ist. Der Staat hat demnach nicht etwa eine juristische und eine soziologische „Seite“, auch nicht eine „Doppelnatur“, er ist überhaupt kein soziales, sondern ein „Gedankengebilde“. Der juristische Staatsbegriff (Staat = Körperschaft) ist der äußerste Pol der synthetischen, der soziologische (Staat = herrschafterzeugender Komplex von mannigfaltigen sozialen Verhaltungsweisen) der äußerste Pol einer analytischen Betrachtungsweise. Die Frage, was der Staat an und für sich sei, wird als eine metaphysische Frage unbeantwortet gelassen (S. 56).

Nachdem das erste Kapitel den Begriff der Demokratie, das zweite den des Staates bestimmt hat, wird im dritten das Verhältnis von Staat und Demokratie behandelt. Ist die moderne Demokratie eine Herrschaftsorganisation und ein demokratisch geordneter Verband somit ein Staat? Nach den Ergebnissen der beiden vorangehenden Kapitel wird man nicht ein einfaches Ja oder Nein erwarten. Ein Staat im Sinne von Volksverband

und juristischer Person, in der alle Herrschaft nur übertragene Organkompetenz ist und nur die Staatspersönlichkeit als Ganzes herrscht, ein Staat in solchem Sinne ist die Demokratie sogar „verhältnismäßig weniger fiktiv" als jede andere Staatsform. Staat im Sinne von herrschender Gruppe ist sie nicht, doch bilden sich auch in der Demokratie herrschende Gruppen, nur sind sie, wenn sie legitim bleiben wollen, gezwungen, durch Mehrheitsentscheidungen zu herrschen, „die sie mittels ihrer Argumente, Suggestionen und Vorteilsgewährungen hinter sich bringen". Legitime Herrschaft ist in der Demokratie „Eroberung der staatlichen Betriebsdirektion mit den gesetzlich erlaubten Mitteln des Zusammenschlusses und der Stimmenwerbung". Der Verwaltungsapparat, die militärische und soziale Bürokratie regiert zwar den Staat, aber unter der Leitung einer anderen Herrschaftsgruppe, nämlich der politischen Parteien, denen es gelang, die Macht zu erobern. So ist in der Demokratie der einheitliche Status der Macht zerschlagen, „um einer fluktuierenden Vielheit frei gebildeter Gruppen den Platz zu räumen". Herrscher in der modernen Demokratie sind die Häupter der politischen Parteien. Partei und Presse fordern die Entscheidungen, in denen sich der Volkswille zu betätigen scheint. Homogene Gesellschaften (z. B. heute noch die Vereinigten Staaten von Amerika) bilden zwar unabhängig von Parteisuggestionen eine öffentliche Meinung („das Produkt der Wechselwirkung zwischen Zeitung und Zeitungsleser"), das kann man als eine Art Volkswillen betrachten. In weniger homogenen Ländern, namentlich da, wo der Sozialismus oder konfessionelle Gegensätze eine einheitliche Durchschnittsmeinung in allen wichtigen Fragen ausschließen, ist der Begriff des Volkswillens „um so fiktiver" (S. 63). Volkswille ist dann eben der herrschende Parteiwille, den das Volk duldet. Parteien sind in jeder Demokratie notwendig, weil diese nicht in einer Gesinnungs-, sondern in einer Kampfgemeinschaft ihr eigentliches Lebenselement hat, in der jede Partei die Macht erobern will. Wenn die Untersuchung über die Rechtsformen hinaus zu den Realitäten vordringen soll, muß sie zu einer Untersuchung der politischen Parteien und ihrer Beziehungen zu den wirtschaftlichen Machtfaktoren übergehen, die den Parteikampf finanzieren.

Mit diesem Ausblick schließt die in ihrem gedanklichen Material wie in präzisierenden Formen außerordentlich reichhaltige Abhandlung. Doch werden gerade infolge der etwas zu sehr punktierenden Präzision mancher Wendungen die Stellen sofort sichtbar, an denen die Problematik im Interesse einer terminologischen Einigung offengelassen wird und an denen Fragen unbeantwortet bleiben, die man stellen darf, auch wenn die Abhandlung nur Prolegomena enthalten soll. Die Frage nach dem Begriff der modernen Demokratie wird beantwortet mit einem Hinweis auf den „heute nun einmal herrschenden Sprachgebrauch", auf den „weltläufigen und von der Wissenschaft zu übernehmenden Sprachgebrauch". Nichts ist weniger klar als dieser, das allgemeine und gleiche Wahlrecht zum „Fundament des Ganzen" machende Sprachgebrauch; er unterscheidet ja nicht einmal

zwischen einem Wahlrecht, d. h. einem Recht, periodisch die leitenden Persönlichkeiten zu bestimmen, und einem Entscheidungsrecht, d. h. dem Recht, selber, etwa durch Ja oder Nein, sachliche Entscheidungen zu treffen. Wenn Wahlrecht die Benennung persönlicher „Repräsentanten" bedeutet, so ist es geschichtlich, psychologisch, begrifflich und in der Idee etwas anderes als die sachliche Entscheidung. Dafür ist die Eigenart des Begriffes der Repräsentation zu stark und seine Bedeutung zu sehr zentral für das öffentliche Recht. Der heutige Sprachgebrauch beruht in Wahrheit darauf, daß seit dem 19. Jahrhundert das „Volk" immer größer wurde und die von der alten klassischen Demokratie ganz selbstverständlich ausgeschlossene Masse aufnahm. Quantitativ dehnte sich die Beteiligung am politischen Leben immer mehr aus; das war der demokratische Fortschritt. Die Forderung des Wahlrechts der Frauen, die Forderung einer Herabsetzung des Wahlalters, alles, was die Zahl der Wahlberechtigten vermehrte, hieß infolgedessen „demokratisch". Es war konsequent, die weitere Ausdehnung auf sachliche Entscheidungen, Referenden usw. ebenfalls demokratisch zu nennen. Mehr läßt sich über den allgemeinen Sprachgebrauch nicht sagen; er müßte dazu führen, nur die „egalitären" Tendenzen als demokratisch zu bezeichnen. Eine so unklare Wendung wie „Fundament des Ganzen" reicht ebenfalls für eine Begriffsbestimmung nicht aus. Der Sprachgebrauch kann auch die wichtige Unterscheidung der beiden Arten der Demokratie, der repräsentativen und der unmittelbaren, nicht sachlich begründen, er könnte die repräsentative höchstens als inkonsequentes Residuum und als Konzession an praktische Notwendigkeiten gelten lassen, welche Konsequenz er wohl nur deshalb nicht ziehen darf, weil nun einmal die Vereinigten Staaten von Amerika den Anspruch erheben, Vorkämpfer der demokratischen Freiheit zu sein und ihre politischen Werturteile den weltläufigen Sprachgebrauch, d. h. die Weltpresse beherrschen. Aus dem Sprachgebrauch ist auch nicht die entfernteste Andeutung dafür zu entnehmen, daß im Kampf fluktuierender Parteien das Lebenselement der Demokratie liege; der Parteikampf wird im Gegenteil als ein Übel betrachtet, und auch Demokraten sehen vielfach gerade in der Labilität des heutigen Parteiwesens einen Grund für die Krisis der Demokratie. Was Thoma von der öffentlichen Meinung sagt, daß sie „das Produkt einer Wechselwirkung zwischen Zeitung und Zeitungsleser" sei, gilt ebensosehr von der Bedeutung politisch aktueller Worte, und die Bedeutung des Wortes Demokratie hat sich nicht etwa erst einmal seit Aristoteles, sondern im letzten Jahrhundert oft geändert, mit den politischen Zielen und Affekten von Freunden und Feinden. Schon diese ganz naheliegenden Bedenken machen es unmöglich, den täglich wechselnden Sprachgebrauch als letzte Instanz zu behandeln. Bei allem Respekt vor der Macht und Unwiderstehlichkeit demokratischer Vorstellungen braucht man doch auf dem Gebiet der Begriffsbestimmung die Entscheidung nicht der öffentlichen Meinung zu überlassen.

Erst in der Demokratie soll der Satz, daß der Staat eine Körperschaft ist, „vollkommene Wahrheit" geworden sein (S. 48). Der Staat als volksverbindende juristische Person, die Staatspersönlichkeit, die als solche selber herrscht (im Gegensatz zu den in concreto herrschenden Menschen oder Gruppen), ist „in der Demokratie sogar verhältnismäßig weniger fiktiv als in jeder andern Staatsform" (S. 57). Diese Äußerung fällt um so mehr auf, als in der soziologischen Betrachtung vom Volkswillen gesagt wird, er sei eine „Illusion", wenn darunter eine bewußte, positive Initiative verstanden werden solle; das Volk wird, nach Hegel, als der Teil der Nation bezeichnet, der nicht weiß, was er will oder, fügt Thoma hinzu, bestenfalls in einigen Angelegenheiten weiß, was er (verschiedene Gruppen aus verschiedenen Motiven) nicht will. In Amerika gebe es noch eine öffentliche Meinung, in den europäischen Demokratien sei sie längst problematisch. „Um so fiktiver", heißt es weiter (S. 63), „ist der Begriff des Volkswillens geworden." Wir dürfen in Parenthese bemerken: und um so bedenklicher die einfache Übernahme des „weltläufigen" Sprachgebrauchs. In der Sache aber erhebt sich ein anderes Bedenken. In Wirklichkeit ist „der ideelle Staatswille der Demokratie der auf Volksbewilligung oder Duldung beruhende Wille der jeweils herrschenden Parteiorganisation" (S. 63). Wenn nun der Wille des Staates eine nur gedachte Größe ist, dann ist es juristisch gleichgültig, ob man ihn in dem Resultat der zufällig am Wahl- oder Abstimmungstag sich ergebenden Mehrheitsentscheidung findet, oder in der Entscheidung periodisch gewählter Repräsentanten, oder in der eines dauernden „Repräsentanten der Nation", als welcher in der Verfassung von 1791 auch der König auftritt. Juristisch kann also, wie Thoma seine Begriffe bestimmt, die Demokratie als Staat nicht in einem besondern Sinne „vollkommene Wahrheit" sein. Der Staat wird als ein „Gedankending" definiert und „herrscht" „als solcher" in der absolutesten Monarchie oder Bürokratie nicht mehr und nicht weniger fiktiv wie in Rousseaus Korsika.

Weder die Berufung auf den Sprachgebrauch noch eine „formale" Betrachtungsweise können die Frage nach dem Verhältnis von Demokratie und Staat beantworten. Dafür dürfte mindestens ein weiterer Schritt unumgänglich sein, der über die Feststellung, daß Demokratie auf dem allgemeinen, gleichen Wahlrecht beruhe, hinausgeht und der ideellen Struktur des Begriffes näherkommt. In Wahrheit hat Thoma diesen Schritt getan, indem er die Demokratie als „Selbstregierung" bezeichnet (S. 63). Allerdings fließt das bedeutungsvolle Wort anders als mit der sonst beobachteten Sorgfalt, ja Behutsamkeit der Ausdrucksweise, nur beiläufig und unversehens ein, aber doch immer an entscheidender Stelle. Die „vollkommene Wahrheit" der Demokratie im Sinne des „juristischen" Staatsbegriffs kann nämlich nur darin liegen, daß sie eine „sich selbst regierende Genossenschaft aller erwachsenen Staatsangehörigen" ist (S. 46); ihr ausschließlicher Gegensatz ist daher der „Privilegienstaat", die prinzipielle Verneinung aller Privilegien ist ihr wesentlich (S. 44); sie erhält

auf diese Weise eine universale, über den Rang einer einfachen Staatsform hinausgehende Bedeutung (S. 45). Das alles beweist, daß auch das allgemeine gleiche Wahlrecht nur den Sinn hat, die Selbstregierung, d. h. eine bestimmte Art Identität zu verwirklichen. Eine Definition der Demokratie muß daher ausgehen von den Identitätsvorstellungen, die allem demokratischen Denken typisch sind (Identität von Herrscher und Beherrschten, Regierenden und Regierten, Staat und Volk, Subjekt und Objekt politischer Autorität), worauf ich mehrfach hingewiesen habe[1].

Thoma lehnt es ab, seinen Begriff anders als nach dem Sprachgebrauch zu bestimmen und verzichtet insbesondere ausdrücklich darauf, die Demokratie nach einem Zusammenhang mit einer Weltanschauung zu unterscheiden. „Innere und notwendige Verknüpfungen irgendeiner Weltanschauung mit irgendeiner Art Demokratismus bestehen nicht" (S. 42 Anm.). Zur Widerlegung von Kelsens Satz, daß der demokratische Gedanke den Relativismus als Weltanschauung voraussetze, wird bemerkt, angelsächsische Independenten, Rationalisten des linken Naturrechts und Katholiken seien Demokraten, aber keine Relativisten gewesen. Mit diesem geschichtlichen Hinweis dürfte kaum widerlegt sein, daß ein Zusammenhang mit einer Weltanschauung möglich ist. Natürlich können demokratische Forderungen und Institutionen, ebenso wie religiöse, zu politischen Mitteln relativiert werden. In der Taktik des außen- und innerpolitischen Kampfes wie in der konkreten geistesgeschichtlichen Situation kommt es oft zu merkwürdigen Allianzen. Das schließt begriffliche und wesentliche Zusammenhänge mit Weltanschauungen keineswegs aus. Es scheint, als wollte der Autor gerade in dieser wichtigen Frage den Leser einer Unklarheit überlassen. Denn während er zunächst jede Heranziehung einer Weltanschauung für die Begriffsbestimmung der Demokratie ablehnt, definiert er einige Seiten später (S. 46) innerhalb der Demokratie ihre beiden Arten (repräsentative und gemischte Demokratie) nach dem Gegensatz von „Geistesrichtungen" innerhalb des „gemeinsamen Ideals der Freiheit und Gleichheit". Woher haben Ideale und Geistesrichtungen die Kraft, innerhalb eines Begriffes eine differentia specifica zu konstituieren, wenn sie nicht mit dem Begriff selbst wesentlich zusammenhängen? Und wenn die Demokratie wirklich nichts mit Weltanschauung zu tun hat, so kann sie niemals in irgendeinem Sinne die „vollkommene Wahrheit" einer Staatspersönlichkeit realisieren und niemals mehr sein, als in der politischen und verfassungsrechtlichen Technik eine Staatsform neben andern. Alles was darüber hinausgeht, macht es notwendig, in die Bestimmung des Begriffs jene Identität — auf der auch seine ganze Idealität beruht — aufzunehmen. Aus den verschiedenen Identitätsvorstellungen erklären sich alle spezifisch demokratischen Phänomene: die Unterscheidung von repräsentativer und unmittelbarer Demokratie beruht darauf, daß der Begriff der Repräsentation noch personalistische Elemente beibehält,

---

[1] Politische Theologie, S. 44, 45. Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, S. 13 ff.

während die unmittelbare Demokratie eine *sachliche* Identität zu realisieren sucht, so daß die beiden Arten der Demokratie auf zwei Arten von Identitätsvorstellungen zurückzuführen sind; ferner: die soziologische Eigenart des Parteikampfes in der Demokratie besteht darin, daß jede Partei nicht nur mit dem „wahren" Willen des Volkes sich identifiziert, sondern vor allem um die Mittel kämpft, mit deren Hilfe man dem Willen des Volkes seine Richtung geben und ihn bilden kann; und schließlich entspringt jedes in der Geschichte bisher auftretende Ethos demokratischer Überzeugung solchen Identitätsvorstellungen, das der Jakobiner sowohl wie das verborgenere Pathos der Monroedoktrin, die Thesen Wilsons und der Versuch, durch eine wirtschaftliche Demokratie der Identität ihre ganz reale Wirklichkeit zu geben.

3. Die Rheinlande als Objekt internationaler Politik (1925)

Rede gehalten zur Jahrtausendfeier der Rheinlande in Köln am 14. April 1925

Es ist schmerzlich, von den Rheinlanden als einem Objekt internationaler Politik zu sprechen. Aber die Gefahr, daß rheinisches Land in einen solchen Zustand hineingerät und das rheinische Volk zum bloßen Annex eines Objektes erniedrigt wird, besteht immer noch, und oft in unserer tausendjährigen Geschichte ist der Schatten dieser Gefahr auf uns gefallen. Die furchtbare Separatistenzeit und die Krise des Herbstes 1923 sind noch in aller Erinnerung. Damals zeigte sich nicht nur die Möglichkeit einer Trennung von Deutschland, sondern auch die tiefe Unsittlichkeit eines Zustandes, der eintritt, wenn die staatliche Autorität sich auflöst und ein Volk in politische Verzweiflung hineingetrieben wird. Heute scheint vielen das Schlimmste glücklich überwunden. Andere Pläne und Kombinationen, deren Verwirklichung nicht weniger aus dem Rheinland ein Objekt fremder Politik machen würde, halten wir heute im Vergleich mit jenen schlimmen Monaten vielleicht für unbedenklich, für leere Projekte, wie sie in bewegten Zeiten zu Dutzenden auftreten. Aber wir dürfen unsere Vorsicht nicht aufgeben und müssen auch diese Pläne und Absichten im Auge behalten. Wir hören von Bestrebungen, das durch den Vertrag von Versailles demilitarisierte Gebiet, also im wesentlichen die Rheinlande, von dem übrigen Deutschland durch besondere Einrichtungen und Kontrollen zu trennen und zwischen beiden eine völkerrechtliche Verschiedenheit herbeizuführen; mit Hilfe eines Systems ständiger internationaler Kommissionen, durch weitgehende Einwirkungs- und Kontrollbefugnisse ein besonderes Regime zu errichten und auf diese Weise die deutsche Staatsgewalt mehr oder weniger zu beseitigen; aus den Rheinlanden eine Art verlängerten Saargebietes zu machen oder schließlich einfach durch eine grenzenlose Dauer der Besetzung Land und Volk in ein Material für Sicherheitsmaßnahmen zu verwandeln. Wieviel von diesen Plänen sich verwirklicht, werden die kommenden Monate und Jahre zeigen. Hier muß an solche schwebenden Projekte erinnert werden, weil sie alle ein Kennzeichen tragen: aus den Rheinlanden ein Objekt internationaler Politik zu machen und den Objektcharakter zu organisieren und zu legalisieren, nachdem diese Länder infolge der Besetzung schon zu einer Art Pfandobjekt geworden sind.

Es gehört zu dem politischen Bewußtsein, zu welchem eine Geschichte von tausend Jahren uns verpflichtet und berechtigt, daß wir uns die besondere, neue, wenn ich so sagen darf, moderne Art dieser Gefahr deut-

lich machen. Die Formen und Methoden, mit denen ein Land und ein Volk zum Objekt internationaler Politik gemacht wird, haben sich nämlich gewandelt und sind nicht mehr dieselben wie noch im 19. Jahrhundert. Alte Worte und Denkgewohnheiten werden weitergetragen und können leicht dazu führen, die politische Wirklichkeit zu verbergen. Ein gutmütiger Mensch könnte heute glauben, daß sich niemals ein europäisches Land sicherer fühlen dürfte als gerade jetzt. Denn die lange Geschichte des Kampfes um den Rhein war eine Geschichte des Kampfes um die politische Annexion rheinischer Gebiete, ebenso wie der Kampf um Elsaß-Lothringen ein Kampf um Annexionen war. Heute aber spricht niemand mehr von Annexion. Im Namen der Freiheit und des Selbstbestimmungsrechtes auch der kleinen Völker und Nationen hat die Welt vier Jahre Krieg geführt. Zahlreiche neue Staaten sind auf Grund des Selbstbestimmungsrechtes und des Nationalitätenprinzips entstanden. Seltsame Zerreißungen und Verschiebungen natürlicher Grenzen und Zusammengehörigkeiten hat man durch dieses Prinzip gerechtfertigt. Wilson erklärte am 11. Februar 1918 als Antwort auf die deutsche Erklärung über den Frieden, „daß Völker und Provinzen nicht von einer Staatshoheit zur anderen verschachert werden dürfen, als wären sie bloß Sachen oder Steine in einem Spiel“, und ferner, „daß jede durch diesen Krieg aufgeworfene Gebietsfrage im Interesse und zugunsten der beteiligten Bevölkerungen gelöst werden muß und nicht als Gegenstand eines bloßen Ausgleichs oder Kompromisses zwischen verschiedenen Staaten“. In den Vorschlägen und Entwürfen der französischen Delegierten auf der Pariser Friedenskonferenz wird im Frühjahr 1919 zwar immer wieder verlangt, daß die Westgrenze Deutschlands mit dem Rhein zusammenfallen müsse, es wird aber gleichzeitig immer betont, daß keineswegs das linke Rheinufer annektiert werden solle. Die öffentliche Meinung der ganzen Erde scheint sich zu empören bei dem Gedanken, daß ein Volk zum Gegenstand einer Annexion gemacht wird. Wenn man soviel vom Selbstbestimmungsrecht der Völker hört, könnte man leicht glauben, daß heute überhaupt kein Volk mehr Objekt internationaler Politik werden kann, denn Selbstbestimmung heißt doch wohl, daß ein Volk als Subjekt seine eigene politische und staatliche Existenz bestimmt, also das Gegenteil davon, daß es Objekt wird.

Aber bleiben wir bei dem, was unsere tausendjährige Geschichte uns so eindringlich lehrt, bei unserer Vorsicht. Wenn heute ein politisch gebildeter Mensch hört, daß die großen Seemächte eine Abrüstungskonferenz veranstaltet und beschlossen haben, den Bau der Riesenkriegsschiffe, der sogenannten capital ships, zu beschränken, so vermutet er leicht, daß diese Abrüstung, die gewiß sehr zu begrüßen ist, wohl nur veraltete Typen trifft, aber leider gerade nicht die wirklich modernen Waffen, auf die es ankommt, nämlich Luftflotte und Unterseeboote. Ähnlich wird dieser vorsichtige Mensch, wenn er sieht, mit welcher Freigebigkeit ideale Prinzipien zugebilligt werden, den Verdacht nicht unterdrücken können, daß

es sich bei dem Verzicht auf Annexionen vielleicht um den Verzicht auf eine Methode handelt, auf die es nicht mehr ankommt, weil man andere, wirksamere und vorteilhaftere Methoden gefunden hat. In der Tat ist die alte kontinental-europäische Methode der politischen Annexion, wie sie sich zum Beispiel an dem Kampf um Elsaß-Lothringen zeigt, von der modernen Weltpolitik aus betrachtet eine ziemlich unmoderne Sache. Im Zeitalter des Imperialismus haben sich andere Formen der Beherrschung herausgebildet, die gerade eine offene politische Unterwerfung vermeiden und das Land, das beherrscht werden soll, als Staat bestehen lassen, ja, wenn es notwendig ist, einen neuen unabhängigen Staat schaffen, dessen Freiheit und Souveränität ausdrücklich proklamiert wird, so daß scheinbar das Gegenteil dessen geschieht, was man als Herabwürdigung eines Volkes zum Objekt fremder Politik bezeichnen könnte.

An einigen Beispielen läßt sich diese Entwicklung erkennen. Zunächst gaben die Großmächte im 19. Jahrhundert dem sogenannten P r o t e k t o - r a t einen neuen Inhalt und beherrschten hauptsächlich halbzivilisierte Staaten, deren Bevölkerung sie keine Staatsbürgerrechte verleihen konnten, in der Weise, daß sie die außenpolitische Vertretung des Staates übernahmen, eine Art Vormundschaft einrichteten, dem „beschützten" Staate aber eine gewisse selbständige innerpolitische Existenz beließen. Diese Methode braucht hier nur erwähnt zu werden. Es handelt sich dabei um Staaten, die nicht im europäischen Sinne zivilisierte Staaten sind, z. B. Tunis, Marokko und die malaiischen Protektorate. Das könnte einen Europäer sehr beruhigen. Es kommt hinzu, daß die Entwicklung auf dem Balkan insbesondere seit 1878 auf dem Wege über sogenannte Protektorate zur nationalen Selbständigkeit geführt hat. Rumänien, Bulgarien und Serbien sind auf diese Weise freie Staaten geworden. In dem Falle Bosnien und Herzegowina, die seit 1878 unter österreichisch-ungarischer Verwaltung standen, kam es 1908 zu einer offenen Annexion. Vielleicht könnte man also aus dieser Entwicklung auf dem Balkan entnehmen, daß ein europäisches Volk entweder nationale Selbständigkeit erhalten oder offen annektiert werden muß. Wieweit dieser Optimismus gegenüber der Form des Protektorats berechtigt ist, kann aber leider dahingestellt bleiben, nicht nur deshalb, weil man politisch die auswärtige Vertretung Danzigs an Polen übertragen hat, — das kann man nur auf Grund oberflächlicher Analogien als wirkliches Protektorat bezeichnen, sondern vor allem aus einem anderen Grunde: die Form des Protektorats ist selbst schon wieder veraltet und durch ein neues Verfahren ersetzt, welches darin besteht, dem zu beherrschenden Staate auch außenpolitisch seine Handlungsbefugnis zu belassen, ihn ausdrücklich als frei und unabhängig anzuerkennen, ihm sogar die Etikette der Souveränität zu verleihen, die Herrschaft aber unter dem Namen „Kontrolle" durch die Besetzung entscheidender Punkte, durch wirtschaftliche Ausbeutung oder durch eigenartige Interventionsrechte zu sichern. Heute herrscht England über Ägypten, obwohl das englische Protektorat 1922 feierlich aufgehoben und Ägypten als freier souveräner

Staat anerkannt ist. Die Herrschaft Englands beruht rechtlich auf vier Vorbehalten, die bei der Anerkennung gemacht wurden und England zur Intervention berechtigen: Verteidigung und Schutz des Suezkanals durch England; Schutz der fremden Interessen in Ägypten durch England; Schutz Ägyptens gegen fremde Angriffe durch England; Verwaltung des Sudans, d. h. des oberen Nillaufes durch England. Das genügt als rechtliche Grundlage, um im Ernstfalle einen englisch-ägyptischen Konflikt als interne Angelegenheit Englands erscheinen zu lassen, wie das (anläßlich der Ermordung eines englischen Offiziers) im November 1924 geschah. Es genügte ferner, um es zu erreichen, daß im März 1925 ein den Engländern nicht genehmes Parlament binnen 12 Stunden nach seinem Zusammentritt aufgelöst war. Ein Begriff wie „Schutz fremder Interessen" ist wegen seiner Unbestimmtheit besonders geeignet, einem auf ihm aufgebauten Interventionsrecht den Charakter einer wirklichen Herrschaft zu geben.

Auch die sogenannte Kontrolle der Vereinigten Staaten von Amerika über Kuba, Haiti, San Domingo und Panama ist hier zu erwähnen. Der „kontrollierte" Staat wird als frei, unabhängig und souverän bezeichnet, obwohl seine gesamte politische Existenz in entscheidenden Fällen durch die Vereinigten Staaten bestimmt wird. Die vier Fälle dieser Herrschaft der Vereinigten Staaten sind in sich wiederum sehr verschieden. Das Charakteristische daran ist, daß sich eine rechtliche Form der Herrschaft entwickelt hat, welche darin besteht, ein Besetzungsrecht mit einem Interventionsrecht zu verbinden. Das Interventionsrecht hat den Sinn, daß der eingreifende Staat über gewisse unbestimmte, jedoch für die politische Existenz des andern Staates wesentliche Begriffe, wie Schutz fremder Interessen, Schutz der Unabhängigkeit, öffentliche Ordnung und Sicherheit, Einhaltung internationaler Verträge usw., entscheidet. Bei allen diesen Interventionsrechten ist immer zu beachten, daß infolge der Unbestimmtheit solcher Begriffe die herrschende Macht nach ihrem Ermessen entscheidet und dadurch die politische Existenz des kontrollierten Staates in der Hand behält.

Schließlich sei noch mit einem Wort daran erinnert, daß durch den Vertrag von Versailles die deutschen Kolonien nicht etwa von den alliierten Hauptmächten annektiert oder als Kolonien übernommen wurden, sondern die Form von sogenannten Mandaten erhielten, die im Namen des Völkerbundes ausgeübt werden. Bei den sogenannten A-Mandaten (Syrien, Palästina, Irak) ist sogar gesagt, diese Gemeinwesen hätten eine solche Entwicklungsstufe erreicht, „daß sie in ihrem Dasein als unabhängige Nation vorläufig anerkannt werden können unter der Bedingung, daß die Ratschläge und die Unterstützung eines Mandatars ihre Verwaltung bis zu dem Zeitpunkt leiten, wo sie imstande sein werden, sich selbst zu leiten" (Artikel 22 des Versailler Vertrages). Trotzdem muß man sagen, daß England über Palästina und Irak und Frankreich über Syrien wirklich herrscht, weil der Mandatar selbst darüber entscheidet, worin die Sicherheit und

Ordnung in diesen Gebieten besteht, wie weit ihre Unabhängigkeit geht, wieweit sie imstande sind, sich selbst zu leiten usw.

Um den Sinn dieser neuen, die offene politische Annexion oder Angliederung vermeidenden Methoden zu verstehen, müssen wir zunächst nach dem Interesse fragen, welches die herrschende Macht von der Annexion abhält. Das nächstliegende Interesse ist überaus klar und einfach: es soll verhindert werden, daß die Bevölkerung des beherrschten Gebietes die Staatsangehörigkeit des beherrschenden Staates erwirbt. Dieses Interesse an der Fernhaltung unerwünschter neuer Staatsbürger zeigt, wie sehr sich die Verhältnisse im Laufe des 19. Jahrhunderts geändert haben. In der alten europäischen Politik herrschte die Vorstellung, daß Bevölkerungszuwachs gleich Machtzuwachs ist. Das war im Zeitalter der Kabinettspolitik und der absoluten Regierungen möglich. Eine demokratische Verfassung aber zwingt die Staaten, gegenüber einem Bevölkerungszuwachs vorsichtig zu sein, weil man natürlich nicht jeder beliebigen Bevölkerung gleiche Staatsbürgerrechte verleihen kann. In den Staaten, welche dem Nationalitätsprinzip entsprechen und reine Nationalstaaten sind, werden Bevölkerungsteile von fremder Nationalität meistens sehr unerwünscht sein. In noch viel höherem Grade ist die Tendenz, Fremde fernzuhalten, bei einem imperialistischen Staate selbstverständlich. Denn ein solcher Staat will die Welt wirtschaftlich beherrschen, aber natürlich nicht an den Vorteilen dieser Herrschaft beteiligen. Es kommen noch weitere Gründe hinzu, um eine offene politische Annexion als nachteilig erscheinen zu lassen. Nach der völkerrechtlichen Lehre von der sogenannten Staatensukzession, d. h. den Grundsätzen, die beim Wechsel der staatlichen Herrschaft über ein Gebiet zu beobachten sind, müßte nämlich bei einem Gebietserwerb nicht nur die Bevölkerung des erworbenen Gebietes die Staatsangehörigkeit des erwerbenden Staates erhalten, sondern dieser Staat müßte auch in manche Verbindlichkeiten des Vorgängerstaates eintreten, Staatsschulden ganz oder zum Teil übernehmen usw. Auch hier hat die Umgehung der politischen Annexion den Vorteil, daß, juristisch gesprochen, die rechtlichen Folgen einer Staatensukzession vermieden werden. Statt einer derartigen Sukzession wird ein System von Interventionsrechten geschaffen.

Die Folge dieser Methode ist, daß Worte wie Unabhängigkeit, Freiheit, Selbstbestimmung, Souveränität ihren alten Sinn verlieren. Die politische Gewalt des kontrollierten Staates wird mehr oder weniger ausgehöhlt. Er hat nicht mehr die Möglichkeit, in einem entscheidenden Konfliktsfall über sein politisches Schicksal selbst zu entscheiden. Er kann über seine wirtschaftlichen Reichtümer nicht mehr verfügen. Es kommt nicht darauf an, daß das Interventionsrecht des Fremden, wenn alles gut geht, nur ausnahmsweise ausgeübt wird. Entscheidend ist, daß der beherrschte oder kontrollierte Staat nicht mehr in seiner eigenen Existenz die maßgebende Norm seines politischen Handelns findet, sondern in den Interessen und in der Entscheidung eines Fremden. Ein Fremder inter-

veniert, wenn es ihm in seinem eigenen politischen Interesse erscheint, zur Aufrechterhaltung dessen, was er als Sicherheit und Ordnung, als Schutz fremder Interessen und des Privateigentums (d. h. seines Finanzkapitals), als Einhaltung internationaler Verträge usw. bezeichnet. Er entscheidet über jene unbestimmten Begriffe, auf denen sein Interventionsrecht beruht, und infolge ihrer Unbestimmtheit hat er eine grenzenlose Macht. Das Selbstbestimmungsrecht eines Volkes verliert dadurch seine Substanz. Ein Fremder verfügt über das, was ihn interessiert und bestimmt, was „Ordnung" ist; den ihn nicht interessierenden Rest überläßt er gerne dem beherrschten Volk unter Namen wie Souveränität und Freiheit. Wir dürfen niemals vergessen, was ein Sachverständiger der Vereinigten Staaten auf der Pariser Friedenskonferenz im Jahre 1919 anläßlich der Beratungen über das Saargebiet gesagt hat — Dr. Haskins ist sein Name, den wir auch nicht vergessen wollen —: daß ein Volk die Bodenschätze seines eigenen Landes kontrolliert, meint er mit größter Selbstverständlichkeit, gehört nicht zu seinem Selbstbestimmungsrecht. So kann einem Volke buchstäblich der Boden unter den Füßen weggezogen werden, obwohl es immer noch den Namen eines freien und sogar souveränen Volkes trägt.

Diese modernen Methoden, die das Wort Herrschaft vermeiden und Kontrolle vorziehen, unterscheiden sich in einem wesentlichen Punkte von der politischen Annexion alten Stils. Durch die politische Annexion wurde der Annektierte inkorporiert. Das soll hier keineswegs als Ideal verteidigt werden, aber es hatte doch wenigstens den Vorzug der Offenheit und der Sichtbarkeit. Der Sieger übernahm mit dem Land und seiner Bevölkerung auch eine politische Verantwortlichkeit und eine Repräsentation. Das annektierte Gebiet hatte sogar die Möglichkeit, ein Teil des neuen Staates zu werden, mit ihm zusammenzuwachsen und dadurch der entwürdigenden Situation eines bloßen Objekts zu entgehen. Alles das fehlt bei den modernen Methoden. Der kontrollierende Staat sichert sich alle militärischen und wirtschaftlichen Vorteile einer Annexion ohne deren Lasten. Ein englischer Jurist, Baty, formuliert eine besonders interessante Konsequenz moderner Methoden folgendermaßen: die Bevölkerung derartiger Gebiete hat weder wirkliche Staatsbürgerrechte noch den Schutz, den Ausländer und Fremde genießen. Was innerhalb des kontrollierten Landes als staatliche Autorität auftritt, ist mehr oder weniger abhängig von der Entscheidung des Fremden und nur eine Fassade vor dessen Herrschaft, die in einem System von Verträgen unsichtbar gemacht ist.

In den bisherigen Beispielen war nicht von europäischen Völkern die Rede. Protektorate und Mandate gelten sogar offiziell als Formen der Herrschaft über halb- oder nichtzivilisierte Völker. Mit erbaulichen Worten spricht der eben erwähnte Artikel 22 der Völkerbundssatzung von den Völkern, „die noch nicht imstande sind, sich unter den besonders schwierigen Bedingungen der heutigen Welt selbst zu leiten" und daher „der Vormundschaft eines Mandatars unterstellt werden müssen". Aber die Erde ist klein und, was das wichtigste ist, die alte überlieferte Vor-

stellung, die mehr als man weiß die völkerrechtliche Praxis noch im 19. Jahrhundert beherrscht hat, nämlich die Einteilung der Menschheit in christliche und nichtchristliche Völker, die Gleichstellung von Christentum und Zivilisation und damit die Grundlage des Respekts vor den europäischen Völkern, alles das ist entfallen. Ein Abgrund trennt uns von der Zeit, da man in völkerrechtlichen Lehrbüchern noch vom christlichen Völkerrecht und vom Recht der christlichen Nationen sprach. Der größte Schritt auf dem Wege zu dieser Entthronung Europas war der Vertrag von Versailles. Ich möchte nicht sagen, daß er die Souveränität Deutschlands aufgehoben hat. Aber wenn das nicht der Fall ist, wenn Deutschland in einem bescheidenen Rahmen immer noch die Möglichkeit einer deutschen Politik hat, so liegt das einmal an der Zahl der Gegner, denen es sich in diesem Vertrag unterwirft, und ferner an der Entwicklung der letzten Jahre, aber nicht an dem Vertrage selbst. Hier soll nicht in eine Kritik dieses Instruments eingetreten werden. Es ist nur notwendig, darauf hinzuweisen, daß der Vertrag mehrere jener gefährlichen, unbestimmten Begriffe enthält, welche die Grundlage ständiger Interventionen werden können, wenn sie nicht in ihrer ganzen Tragweite sofort erkannt werden. Sie können ganz Deutschland in ein politisches Objekt verwandeln. Sie betreffen insbesondere die Rheinlande, die ja für alle derartigen Bestrebungen das nächstliegende Objekt und der gegebene Schauplatz sind.

Hierhin gehören folgende Begriffe, die viel genannt werden und deren jeder für Deutschland ein Schicksal enthalten kann: Reparation, Sanktion, Investigation und Okkupation. Der Umfang der Reparationen war nach dem Versailler Vertrag so grenzenlos, daß darin eine ewige Unterwerfung Deutschlands lag. Erst nach langen, quälenden Bemühungen kam es zu der heute geltenden Regelung des Dawesplanes, der wenigstens einen Überblick über das Maß der Leistungspflicht gestattet. Das Sanktionsrecht kann bei einer einseitigen und willkürlichen Auslegung ebenfalls eine immer erneute völlige Unterwerfung Deutschlands enthalten, wenn jede alliierte Macht, sei es unter Berufung auf den § 18 der Anlage 2 zum Abschnitt 1 Teil VIII des Versailler Vertrages, sei es unter Berufung auf ein allgemeines grenzenloses Repressalienrecht, deutsches Gebiet militärisch besetzen und die deutsche Industrie beschlagnahmen kann. Das Nachforschungsrecht, das der Völkerbund nach Artikel 213 über Deutschland erhält, solange der Vertrag von Versailles gilt, das sogenannte Investigationsrecht, welches durch Mehrheitsbeschluß des Völkerbundsrates ausgeübt werden kann, legt ebenfalls unabsehbare Auslegungen nahe, wenn man bedenkt, daß ein moderner Krieg nicht nur mit militärischen Mitteln im engeren Sinne geführt wird, sondern die ganze Industrie und Wirtschaft eines Landes erfaßt. Was die Okkupation, die Besetzung deutschen Gebietes angeht, deren eigentlicher Schauplatz ja die Rheinlande sind, so ist sowohl die Stärke der Besatzungstruppen unbestimmt als auch die Befugnis der Besatzungsbehörden außerordentlich groß. Denn wenn sie zu allem berechtigt sind, was sie für die „Sicherheit und Würde der

Besatzungstruppen" für notwendig erklären, so liegt hier wiederum einer jener unbestimmten Begriffe vor, wie Schutz fremder Interessen usw., welche die staatliche Autorität des besetzten Gebietes gefährden und in kritischen Zeiten, wie im Herbst 1923, überhaupt beseitigen können. Die Besetzungsfristen sind ebenfalls so umschrieben, daß die Möglichkeit einer einseitigen Auslegung nahegelegt wird. Wenn z. B. die Kölner Zone nach Ablauf von fünf Jahren geräumt werden soll unter der Bedingung, daß der Vertrag „getreulich erfüllt ist" (Artikel 429), so erhebt sich natürlich wiederum als erste Frage, wer über die getreuliche Erfüllung entscheidet und ob die zahllosen Vorwände und Unklarheiten, zu welchen derartige Wendungen Anlaß geben, in das politische Ermessen einer Vertragspartei gestellt sind. Die bekannte These Poincarés endlich, daß die Besetzungsfristen, auch diejenige von 15 Jahren, überhaupt noch nicht zu laufen begonnen hätten, sei hier nur mit einem Worte erwähnt. Sie zeigt den ganzen Abgrund von Unbestimmtheit, dessen Opfer Deutschland nach diesem Vertrag werden kann. Die Folge aber aller dieser systematischen Unbestimmtheiten ist furchtbar. Denn ein Friedensvertrag hat doch wohl den Sinn und den Zweck, den Krieg zu beendigen und den Zustand des Friedens zu begründen. Durch solche Unbestimmtheiten aber wird die Grenze zwischen Krieg und Frieden selbst unbestimmt gelassen, und elementare Begriffe, wie Krieg und Frieden, ohne deren klare Unterscheidung ein Zusammenleben der Völker überhaupt unmöglich ist, verlieren ihren einfachen Sinn und lösen sich auf in einen quälenden Zwischenzustand.

4. Der Status quo und der Friede (1925)

Das große Wort der politischen Erörterungen ist heute status quo. Alle Redensarten, mit denen man die gegenseitigen Forderungen zu kennzeichnen sucht, alle politischen Vorschläge und Gegenvorschläge, Vorstellungen wie: Sicherheit, Garantie, Unverletzlichkeit der Verträge, Heiligkeit der Grenzen, bewegen sich um diesen Begriff. Man hat für die Organisierung des Friedens drei Verfahren vorgeschlagen, von deren Durchführung man den Frieden der Erde erhofft, über deren Reihenfolge man allerdings streitet und besonders auf der Völkerbundsversammlung vom September 1924 diskutiert hat: Sicherheit, Schiedsgericht und Abrüstung. Auf diese Reihenfolge scheint man sich vorläufig geeinigt zu haben; ob sie bestehen bleibt oder nicht, ob es vielleicht besser wäre, mit der Abrüstung oder mit einem allgemeinen Schiedsgericht zu beginnen: jedes dieser Worte besagt schließlich status quo. Ausdrücklich hat die deutsche Regierung in ihrem Memoran-

dum vom 9. Februar 1925 eine Garantie des gegenwärtigen status quo am Rhein vorgeschlagen und damit eine Reihe von Verhandlungen und Besprechungen eröffnet, in deren Verlauf immer vom status quo die Rede ist.

Bezeichnenderweise spricht man heute vom status quo und nicht von dem status quo ante, der zur Zeit der alten Diplomatie eine beliebte Formel war. Man nimmt also den heute bestehenden Zustand. Worin er besteht, ist anscheinend leicht zu erkennen, denn wir haben ihn ja vor Augen. Was zunächst den status quo am Rhein betrifft, von welchem am meisten die Rede ist, so wird er offenbar in erster Linie dadurch gekennzeichnet, daß die Rheinlande besetztes Gebiet sind. Der Vertrag von Versailles, das Rheinlandabkommen mit allen seinen Konsequenzen und seiner Praxis, Verordnungsrecht der interalliierten Rheinlandkommission, Quartieranspruch und Beschlagnahme von Wohnungen, Ausweisung von Deutschen usw., alles gehört zu dem heute noch bestehenden Zustand. Gerade die Frage der Besetzung wird aber heute offiziell von der Frage der Garantie des status quo getrennt, obwohl sie in der Sache nicht davon zu trennen ist. Man begnügt sich auf deutscher Seite mit Andeutungen darüber, daß der Abschluß eines „Sicherheitspaktes" auf die Zustände im besetzten Gebiet „nicht ohne Einfluß" bleiben könne, möchte also bei der Regelung des status quo am Rhein von dem absehen, was als status quo unmittelbar in die Augen springt. Auch die Frage, ob Deutschland in den Völkerbund eintritt, soll von der Frage der Garantie des status quo getrennt werden, obwohl der Eintritt Deutschlands entweder dem status quo eine neue Garantie hinzufügt oder eine Möglichkeit seiner Änderung herbeiführt, jedenfalls also für den status quo nicht gut ignoriert werden kann. Offiziell wird heute die Besetzung der Rheinlande mit etwas anderem verbunden, mit der Entwaffnung Deutschlands. Die Entwaffnungsnoten der alliierten Regierungen vom 5. Januar 1925 und vom 6. Juni 1925 machen die Räumung der Kölner Zone davon abhängig, daß die deutsche Regierung eine Reihe weitgehender Entwaffnungsvorschriften erfüllt. Die Räumung der folgenden Zonen bleibt deshalb ebenfalls von der Entwaffnung Deutschlands abhängig, setzt also eine weitergehende militärische Kontrolle Deutschlands voraus, d. h. ein Investigationsrecht, welches französischen Ansprüchen genügen muß, auch wenn es nach Art. 213 des Versailler Vertrages vom Völkerbundsrat ausgeübt wird. Auf diese Weise bleibt die Besetzung eine militärische Frage, weil sie mit dem verbunden bleibt, was Frankreich unter seiner militärischen Sicherheit versteht; eine folgenreiche Verbindung, wenn man sich an das erinnert, was General Morgan in seinem berühmten Aufsatz über die Entwaffnung Deutschlands ausgeführt hat. „Wie die Sache steht, liegt die wirkliche Sicherheit des europäischen Friedens nicht in den Ergebnissen, welche die Kontrollkommission oder ein vom Völkerbund organisierter Ausschuß erreicht oder zu erreichen hofft, sondern in der Besetzung der Rheinlande und der Brückenköpfe am Rhein, besonders des Mainzer Brückenkopfes. Der letztere ist das historische Einfallstor nach Deutschland,

und wer ihn beherrscht, kann Deutschland ins Herz treffen, die Verbindung vom Norden und Süden trennen und die Mobilmachung lähmen[1]."

Der status quo am Rhein ist weiterhin dadurch gekennzeichnet, daß die Rheinlande noch über die Grenzen des besetzten Gebietes hinaus entmilitarisiertes Gebiet sind. Es ist Deutschland untersagt, auf dem linken Rheinufer und auf dem rechten Ufer innerhalb einer 50 Kilometer östlich des Stromes verlaufenden Linie Befestigungen anzulegen; in dieser Zone ist die ständige oder zeitweise Unterhaltung oder Sammlung von Streitkräften untersagt; jede militärische Übung, jede Maßnahme, die als Vorkehrung einer Mobilmachung gelten kann, ist verboten. Durch eine solche Bestimmung werden die Rheinlande vom übrigen Deutschland völkerrechtlich unterschieden. Sie sind zwar noch nicht neutralisiert, wodurch ihr außenpolitisches Schicksal von dem des übrigen Deutschland getrennt würde, doch darf man die Folgen der bestehenden Unterscheidung nicht verkennen. Kein deutscher Soldat darf jemals wieder rheinischen Boden betreten, auch dann nicht, wenn es sich um die Niederschlagung von Aufruhr und Unruhen handelt; jeder Eisenbahnbau, jeder Straßenbau, alle denkbaren Verkehrseinrichtungen und industriellen Anlagen können bei einer einseitigen Auslegung unter den grenzenlosen Begriff der „Vorkehrung einer Mobilmachung" gebracht werden. Eine alliierte Note vom 25. Mai 1922 hat den Bau irgendeiner harmlosen Eisenbahnstrecke auf dem linken Rheinufer als eine solche Vorkehrung bezeichnet und auf diese Weise mit den grenzenlosen Auslegungen bereits begonnen. Auch hier enthält der vorhin erwähnte Aufsatz des Generals Morgan eine interessante Prognose: „Die einzige Art, das Rheinland endgültig zu demilitarisieren", sagt er wörtlich, „ist entweder, daß man es annektiert oder, was im großen und ganzen auf dasselbe hinausläuft, daß man es dauernd besetzt hält." Selbst wenn man es räumt, meint er, und wenn die Deutschen wirklich keine Truppengarnisonen in dieses Gebiet legen, wäre es immer noch ein „Arsenal", und zwar deshalb, weil fast alle großen chemischen Fabriken in der entmilitarisierten Zone liegen und während des Weltkrieges die gesamte deutsche Herstellung von Explosivstoffen zu 78 v. H., von Giftgasen zu 94 v. H., auf diesem Gebiete stattfand.

Inhaltlich gehen die Entmilitarisierungsbestimmungen sehr weit, und das Rheinland könnte dadurch einer Sonderbehandlung unterworfen werden, wie sie eine große Provinz eines großen Staates bisher noch niemals erfahren hat. Trotzdem enthalten jene Artikel 42—44 nach französischer Auffassung einen Mangel. Wenn Deutschland die Entmilitarisierungsbestimmungen verletzt, so gilt das zwar als eine feindselige Handlung gegen jeden alliierten Staat, es gilt als eine beabsichtigte Störung des Weltfriedens[2], aber es bleibt den einzelnen alliierten Staaten, insbesondere Eng-

[1] Quarterly Review, Oktober 1924. In Morgans Vortrag über das Sicherheitsproblem vom 4. Mai 1925 (abgedruckt: Revue des deux mondes vom 15. 6. 1925) wird die Bedeutung von Köln hervorgehoben und Köln als Clé de la Sécurité bezeichnet.

[2] Art. 44 lautet in der offiziellen deutschen Übersetzung: „Jeder etwaige Verstoß Deutschlands gegen die Bestimmungen der Art. 42 und 43 gilt als eine feindselige

land, überlassen, welche praktischen Folgerungen sie aus der feindlichen Handlung ziehen wollen. Nach allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen besteht nämlich keine Verpflichtung, auf eine feindliche Handlung mit militärischen Aktionen zu reagieren. Infolgedessen ist die Bestimmung des Genfer Protokolls vom 2. Oktober 1924, Art. 10, besonders wichtig, durch welche die Verletzung einer entmilitarisierten Zone einem Angriff im Sinne dieses Protokolls gleichgestellt wird, woraus für die Unterzeichner des Protokolls die Pflicht entsteht, gegen den Angreifer militärisch vorzugehen. Nun ist das Genfer Protokoll vorläufig noch nicht verbindlich und hat anscheinend keine Aussichten, es zu werden. Ein Garantiepakt über die entmilitarisierte Zone wird also praktisch bedeuten, daß eine Pflicht der Beteiligten entsteht, gegen Deutschland vorzugehen, wenn etwas geschieht, was unter die weiten Bestimmungen der Art. 42—44 subsumiert werden kann.

Dieser aus Okkupation und Entmilitarisierung zusammengesetzte status quo am Rhein ist nur ein Teil des großen Systems von Belastungen und Einschränkungen der staatlichen Autorität Deutschlands, wie sie sich aus dem Vertrag von Versailles und seiner Durchführung ergeben. Dahin gehören das Investigationsrecht des Völkerbundsrates nach Art. 213 des Vertrages, die territorialen Zerreißungen der deutschen Grenzen im Osten, die Abtrennung deutscher Stämme vom Deutschen Reich, die Last der Reparationen, die ausländische Kontrolle der Deutschen Reichsbank und vor allem der deutschen Eisenbahnen, über welche der fremde Eisenbahnkommissar Befugnisse ausüben kann, die zwar ausdrücklich als „Ausnahmebefugnisse" bezeichnet werden[1], aber gerade darin den Zusammenhang mit der Frage der Souveränität beweisen; es gehören ferner hierhin die Beschränkungen des Baues von Luftfahrzeugen und alle die Hunderte von Vertragsbestimmungen, die heute Deutschland bedrücken. Die Rheinlande sind in dieser Hinsicht nur ein besonders belasteter Teil des Deutschen Reiches.

Das wäre also der status quo am Rhein und der status quo Deutschlands. Wer hat ein Interesse daran, ihn zu garantieren? Wer hat insbesondere ein Interesse an den Rheinlanden? Im allgemeinen kann ein Land aus sehr verschiedenen Gründen so viel internationales Interesse finden, wie es heute mit den Rheinlanden der Fall ist. Ein Land kann wegen seines Reichtums, wegen seiner Rohstoffe, insbesondere seiner Erdölquellen und Erzlager, das

---

Handlung gegen die Signatarmächte des gegenwärtigen Vertrages und als Versuch einer Störung des Weltfriedens." Es handelt sich aber weniger darum, daß ein Versuch einer Störung des Weltfriedens vorliegt, als daß die böse Absicht vermutet und eine flagrante Schuld Deutschlands fingiert wird. Der französische Text sagt, Deutschland werde betrachtet „comme cherchant à troubler la paix du monde" und der englische Text „as calculated to disturb the peace of the world". Für das geplante System einer Definition des „Angreifers" ist das von großer Bedeutung.

[1] Satzung der Deutschen Reichsbahngesellschaft (Anlage zu § 1, Absatz des Gesetzes über die Deutsche Reichsbahngesellschaft vom 30. August 1924); § 24; zu den „Ausnahmebefugnissen" des Eisenbahnkommissars gehört das Recht, den Betrieb der Reichsbahnen selbst zu übernehmen, oder „letzten Endes" zu verpachten.

verhängnisvolle Interesse der Großmächte erregen. Für die Rheinlande kommt das heute wohl nicht in Betracht; vorläufig sollen sie, ebensowenig wie Deutschland, nicht erobert und annektiert werden; solange die Gegner mit den Reparationsleistungen zufrieden sind, besteht vielmehr ein gegenteiliges Interesse. Ein Land kann ferner durch seine geographische Lage politisch interessant werden; es kann für eine oder mehrere Großmächte als Verbindungsstraße wichtig sein, wie Ägypten für das britische Weltreich. Für diese Art politischen Interesses ist der Ausspruch eines hervorragenden englischen Sachverständigen, Sir William Hayter, bemerkenswert: „In Griechenland und Bulgarien", meint er, „können wir Revolutionen zulassen; in Ägypten dagegen muß Ruhe und Ordnung herrschen, damit die große Verbindungsstraße des britischen Weltreiches, insbesondere der Weg nach Indien, nicht gestört wird." Ein Land kann außerdem als Glacis oder als Aufmarschgebiet in Betracht kommen, wie das heute die Situation der Rheinlande gegenüber Frankreich ist. Endlich kann das internationale politische Interesse zum Schutze eines anderen Landes und zur Vermeidung von Kollisionen einen Pufferstaat oder ein anderes Zwischengebilde als zweckmäßig erscheinen lassen. Heute braucht diese Art Interesse nicht mehr zu der alten Form des Etat-tampon zu führen, für welche Belgien das berühmte Beispiel ist; der gleiche Zweck kann auch durch Entmilitarisierung oder durch Neutralisierung gewisser Zonen erreicht werden.

Die modernere Methode hat in dem Genfer Protokoll vom 2. Oktober 1924 bereits eine Art offizieller Anerkennung gefunden. Demilitarisierte Zonen, heißt es in Art. 9 dieses Protokolls, dienen dazu, einem Angriff vorzubeugen; die Einrichtung solcher Zonen zwischen Staaten ist deshalb geeignet, die Verletzung des Protokolls (d. h. die Verletzung des im Protokoll garantierten status quo) zu verhindern; solche Zonen sollen unter ein zeitweiliges und dauerndes System von Revisionen gestellt werden, welche der Völkerbund organisiert. Der englische General Spears hat neulich den Vorschlag gemacht, an den Grenzen aller Staaten, die nicht an Rußland angrenzen, demilitarisierte Zonen einzurichten, damit „der Grund ihrer Rüstungen, nämlich die Wache gegen Rußland, klar wäre"[1]. Ein holländischer Pazifist hat unlängst eine 50-Kilometer-Zone vorgeschlagen, um den Haag und die Rheinmündung zu demilitarisieren[2]. Es versteht sich von selbst, daß der Staat, dem eine solche entmilitarisierte oder neutralisierte Zone auferlegt wird, dadurch degradiert ist. Daß eine wirkliche Großmacht sich solche Einschränkungen ihrer Souveränität zumuten läßt, ist nicht wahrscheinlich, und niemand dürfte ernstlich auf den Gedanken kommen, die englische Küste zu entmilitarisieren. Es zeigt sich auch hier, daß bei allen Friedensbestrebungen die schwierige Frage gar nicht den Frieden betrifft — denn alle sind selbstverständlich darüber einig, daß sie den Frieden wollen —, sondern es fragt sich, wer darüber entscheidet, was in concreto Friede ist, was in concreto eine Störung oder Gefährdung des Friedens

[1] Europäische Revue, 15. Juli 1925.
[2] Foreign affairs, Juli 1925.

enthält und durch welche konkreten Mittel der gefährdete Friede geschützt und der gestörte Friede wiederhergestellt wird. Immer bleibt die Frage die gleiche: Quis iudicabit?

Allgemein gesprochen, beruht also das internationale politische Interesse an den Rheinlanden als einem besetzten und einem demilitarisierten Gebiet auf seiner geographischen Lage, nach welcher es im Schnittpunkt englischer, französischer und deutscher Interessen liegt. Nur unter diesem Aspekt läßt sich erkennen, was der status quo am Rhein bedeutet. Die einzelnen Mächte haben für ihre Betrachtung sehr verschiedene Gesichtspunkte. Infolgedessen bedeutet das Wort status quo für jeden etwas anderes. Das e n g l i s c h e Interesse geht vorläufig wohl dahin, daß der Friede auf dem europäischen Kontinent nicht gestört wird; die Erhaltung des Friedens entspricht sowohl den ökonomischen Interessen englischen Handels und englischer Industrie, als auch dem politischen Interesse am Bestande des englischen Weltreiches. Was diesem Weltreich an Gefahren drohen könnte, liegt heute anscheinend nicht auf dem europäischen Kontinent, sondern in Rußland und Asien und beruht auf dem Bündnis, welches der proletarische Sozialismus der Sowjetrepublik mit dem Nationalgefühl unterdrückter Völker Asiens und Afrikas geschlossen hat. Für Deutschland scheint eine Vereinigung von Nationalismus und Kommunismus nicht in Betracht zu kommen, obwohl sie gelegentlich gefordert wurde. Immerhin darf man die Möglichkeit nicht ignorieren, zumal die Parteien, welche bisher in Deutschland den Nationalismus für sich in Anspruch nahmen, mit den wachsenden Schwierigkeiten der wirtschaftlichen und politischen Lage vor ganz neue Probleme gestellt werden, unter deren Einwirkung sich die überlieferten Ideenverbindungen leicht auflösen können.

Nur dieser eine Gegner, das Bündnis von Bolschewismus und Nationalismus, könnte eine auf Kampf und Krieg gerichtete Politik Englands herbeiführen und die Welt nach dem Kreuzzug gegen Deutschland möglicherweise noch einen weiteren Kreuzzug erleben lassen. Im übrigen geht das politische Interesse Englands durchaus auf den Frieden und die Aufrechterhaltung des heutigen status quo der Erde, d. h. die Aufrechterhaltung der englischen Weltherrschaft. Das Wort status quo hat also für England einen großen, einfachen Sinn. In den Verhandlungen über den sog. Garantiepakt kommt es für England darauf an, keine neuen Verpflichtungen zu übernehmen und darauf hinzuweisen, daß in der Völkerbundssatzung bereits das Höchstmaß englischer Verbindlichkeiten enthalten sei.

Das f r a n z ö s i s c h e Interesse am status quo richtet sich darauf, keines von den Rechten aufzugeben, welche der Vertrag von Versailles für Frankreich und seine Verbündeten enthält. Dieser Vertrag hat ja die wesentliche Eigenschaft, ein Interventionsvertrag in dem spezifischen Sinne des Wortes zu sein, d. h. durch absichtlich unbestimmte Begriffe dem politisch und militärisch überlegenen Vertragsgegner ständige Interventionen zu ermöglichen. Das berühmte Recht auf Sanktionen ist nur ein Anwendungsfall dieser systematischen Interventionstechnik. Es kommt für Frankreich dar-

auf an, für die sehr weitgehenden, bestehenden Möglichkeiten zusätzliche „Sicherheiten", d. h. hier insbesondere eine Bindung der englischen Regierung zu schaffen. Für Frankreich heißt status quo unveränderte Beibehaltung des Versailler Vertrages mit allen östlichen und westlichen Grenzen, mit einem vom Deutschen Reich getrennten Österreich, mit allen Einschränkungen der Souveränität Deutschlands, mit Okkupation, Entmilitarisierung, Sanktionen und Investigationen, vor allem aber mit der eigenartigen Verbindung, in welche die französische Politik die Besetzung der Rheinlande mit der militärischen Sicherheit Frankreichs gebracht hat. Es wurde schon erwähnt, daß die Verbindung der Besetzungsfrage mit der Entwaffnung Deutschlands von besonderer Tragweite ist, nicht nur militärisch, sondern für das ganze System der Verhandlungen über den status quo am Rhein. Die eigentliche Räumungsfrage ist, konkret gesprochen, immer die Frage der Räumung von Mainz. Erst wenn diese Frage aktuell wird, zeigt sich, was die bekannte Argumentation Frankreichs eigentlich bedeutet, welche Okkupation und Sicherheit und umgekehrt Sicherheit und Okkupation des linken Rheinufers miteinander identifiziert und immer wieder geltend macht, daß Frankreich auf die Abtrennung der Rheinlande nur deshalb verzichtet habe, weil ihm ein Garantievertrag mit den Vereinigten Staaten und mit England in Aussicht gestellt wurde, daß diese Voraussetzung nicht eingetreten und deshalb die Frage der Räumung der besetzten Gebiete mit den Räumungsfristen des Versailler Vertrages nicht erledigt sei[1].

Für Frankreich ist also status quo = Versailler Vertrag. Politisch bedeutet das: Aufrechterhaltung der militärischen und politischen Hegemonie Frankreichs auf dem europäischen Kontinent; Aufrechterhaltung der militärischen und politischen Überlegenheit eines bewaffneten Volkes von vierzig Millionen Menschen über ein unbewaffnetes von sechzig Millionen; eines bewaffneten Volkes mit abnehmender Geburtenzahl über ein unbewaffnetes stark wachsendes Volk, dessen Industrie vergebens einen Ausweg sucht.

Das d e u t s c h e Interesse am status quo ist im Vergleich sowohl zu dem englischen wie zu dem französischen etwas sehr Bescheidenes, ja geradezu Erbärmliches. Es ist das Interesse, wenigstens zu verhindern, daß keine neuen Verpflichtungen eintreten und nicht durch die einseitige Auslegung

---

[1] Eine juristische Unterscheidung aus der völkerrechtlichen Lehre vom Garantievertrag könnte hier aufklärend wirken und manche Mißverständnisse der Tagespresse beseitigen. Das Wort „Garantievertrag" hat eine doppelte Bedeutung; es bezeichnet entweder den sogenannten Garantievertrag im eigentlichen Sinne, bei welchem die Garantie eines bestimmten Zustandes der wesentliche Inhalt des Vertrages ist und die Garantie unabhängig von andern Verträgen eine s e l b s t ä n d i g e Bedeutung hat; oder aber den sogenannten a k z e s s o r i s c h e n Garantievertrag, bei welchem die Garantie nur als Sicherungsmittel zur Erzwingung vertraglicher Pflichten einem Vertrage h i n z u g e f ü g t wird. Offenbar geht das Bestreben Frankreichs dahin, aus dem von Deutschland vorgeschlagenen Garantievertrag ein bloßes Akzessorium der Friedensverträge zu machen, während der deutsche Vorschlag eine selbständige Garantie im Auge hat. Für diese wichtige, in den schwebenden Erörterungen über den „Garantiepakt" leider kaum beachtete Unterscheidung ist die Pariser Doktorthese von M. Milovanovitch, 1888, die eingehendste völkerrechtliche Behandlung der Garantieverträge, heute noch von großem Interesse und geschichtlich sehr lehrreich.

der unbestimmten Begriffe des Versailler Vertrages immer neue Lasten und Erschütterungen entstehen. Es ist das Interesse, wenigstens die Währung stabil zu halten und vor neuen Sanktionen, Repressalien und anderen Belastungen zu schützen. Es ist ein Interesse, das nicht, wie der englische Gesichtspunkt, die ganze Erde oder, wie der französische, wenigstens Europa überschaut, sondern ein auf den nächsten Augenblick und die nächste Atempause gerichtetes Interesse eines vor allem an seiner Industrie interessierten Volkes.

Im Schnittpunkt des Weltinteresses von England und des kontinentalen europäischen Interesses von Frankreich stehen Deutschland und insbesondere die Rheinlande. In dieser Lage kann ganz Deutschland und können insbesondere die Rheinlande herabsinken zum bloßen Ausgleichsobjekt zwischen jenem englischen und diesem französischen Interesse. Das ist der politische status quo Deutschlands und der status quo am Rhein. Jede Legalisierung dieses Zustandes würde den Objektcharakter verewigen.

* * *

Bei der großen Verschiedenheit der Vorstellungen vom status quo ist es eigentlich erstaunlich, daß man sich auf diesen Status zu einigen sucht und glauben kann, in einem solchen Begriff eine gemeinsame, einigende Grundlage zu haben. Wie konnte gerade dieser Begriff heute zu solcher Bedeutung gelangen? Das Wort bezeichnet doch zunächst nur ein Faktum, einen bloß tatsächlichen Zustand, wenn sich auch bei näherer Betrachtung herausstellt, daß man hier die Sachlage nicht von der Rechtslage trennen kann. Als die Koalition der europäischen Mächte Napoleon I. besiegt hatte, sprach man von Legitimität und meinte damit für die außenpolitische Situation ebenfalls eine Garantie des status quo. Die berühmten Diplomaten der Heiligen Allianz waren nicht edler gesinnt als die Staatsmänner der heutigen Demokratien. Aber sie sprachen wenigstens von Legitimität und garantierten nicht ein bloßes Faktum, eine bloß tatsächliche politische Situation, sondern einen Zustand, den man für *normal* hielt. Man garantierte sich gegenseitig eine außenpolitische Ordnung und war klug genug zu wissen, daß die Voraussetzung jeder außenpolitischen Ordnung eine homogene innerpolitische Ordnung ist. Der dynastische Legitimitätsbegriff, auf welchem die innerpolitische Ordnung der Heiligen Allianz beruhte, ging in den demokratischen Revolutionen der folgenden Generation zugrunde. Aber selbstverständlich versucht jeder Sieger, dem durch den Sieg erreichten politischen Zustand die Garantie der Legitimität zu geben. Der Vertrag von Versailles bestätigt diese Erfahrung. In dem Bestreben, die politische Ausnutzung der Niederlage des Gegners zu legitimieren, geht er sogar weiter als jemals ein Vertrag der Weltgeschichte. Er benutzt die Idee des Völkerbundes und die in allen Ländern verbreiteten pazifistischen Gefühle und Ideen, um eine besonders radikale Art von Legitimierung zu erreichen. Die pazifistischen Bemühungen, die sich an diesen Vertrag anschließen, insbesondere der Versuch einer Beilegung aller Konflikte durch ein schiedsrichter-

liches Verfahren, die merkwürdige Juridifizierung der Politik und ähnliche als große Fortschritte auf dem Wege von der Macht zum Recht gefeierten Erscheinungen können ja nur ein Ergebnis haben: den Zustand, den der Vertrag von Versailles geschaffen hat, zu legitimieren. Der Ruf nach der Herrschaft des Rechts, der etwas sehr Sympathisches und Ideales hat, bekommt hier einen höchst gefährlichen politischen Sinn, nämlich den der Legitimierung eines sehr problematischen Zustandes. Daß alle internationalen Meinungsverschiedenheiten künftig im Wege eines justizförmigen Verfahrens beigelegt werden sollen, bedeutet nur, daß diejenigen, welche nach den bestehenden Verträgen im Recht sind, dauernd im Recht bleiben. Die Garantie, welche sich die Mächte der Heiligen Allianz gegenseitig gaben, war eine bescheidene und vernünftige Sache im Vergleich zu der phantastischen Juridifizierung, die heute den Sieger legitimieren soll. Gelingt es wirklich, auf diese Weise jeden Krieg zu beseitigen, so hat der Stärkere nicht nur die Macht und den Besitz, sondern auch das Recht, und es wird etwas Schlimmeres geben als Kriege: die justizförmige Beseitigung des politischen oder wirtschaftlichen Gegners der nicht in einem Kriege besiegt, sondern in einem Prozeß zum Tode verurteilt und exekutiert wird.

Es ist sehr merkwürdig, daß gerade in einer Zeit rapider Veränderungen und technischer Fortschritte der status quo garantiert werden soll. Es ist seltsam, daß ein Zeitalter, dessen Denken von den Vorstellungen ewigen Werdens, ewigen Fließens und substanzlosen Funktionierens ganz beherrscht ist, gerade auf politischem Gebiete einen bestehenden Zustand stabilisieren möchte. Das ist schon an sich etwas Widerspruchsvolles, aber der eigentliche Widerspruch liegt noch tiefer. Woher entsteht — um diese Frage zu wiederholen — das Bedürfnis nach einer Garantie des status quo? Daraus, daß der Wunsch nach Ruhe, Frieden und Gerechtigkeit sich mit der Unfähigkeit verbindet, ein rechtliches Prinzip, ein Legitimitätsprinzip, zu finden. Man kann nur einen Rechtszustand garantieren, nicht etwas bloß Faktisches, und auch den Rechtszustand nur, wenn er als n o r m a l empfunden wird. Ist dem aber so — man kann es vernünftigerweise nicht bestreiten —, so erscheint der innere Widerspruch in dem moralischen Zustand des heutigen Europa als etwas Schreckliches. Die faktisch bestehenden Zustände sind so unbefriedigend, so abnorm und infolgedessen so wenig stabil, daß die Sehnsucht nach Stabilität täglich stärker wird. Aus der Sehnsucht nach Frieden und Stabilität entsteht die Forderung einer Garantie des status quo, d. h. einer Stabilisierung. Aber die Stabilisierung des gegenwärtigen Zustandes würde gerade diesen unbefriedigenden, jeder Stabilität ermangelnden Zustand stabilisieren, und das Ergebnis wäre, daß man durch eine künstliche Verewigung und Legalisierung nicht etwa Ruhe und Frieden, sondern neue Konflikte, neue Verschärfung der Gegensätze und eine Verewigung der mangelnden Stabilität erreichte. Ein gefährlicher, für ganze Völker vielleicht tödlicher Zirkel! Das ist das Fatale dieses ganzen Systems der Legalisierung und Juridifizierung des status quo. Man sagt uns: Die Garantie des status quo ist der Friede. Gewiß, der Friede, sogar d e r

Friede, nämlich der Friede von Versailles. Ein auf dieser Basis stabilisierter status quo ist ebenso problematisch wie jener Friede selbst problematisch ist. Auch hier zeigt sich die Fülle von inneren Widersprüchen, von denen die politische und moralische Lage Europas heute beherrscht ist. Wenn der status quo nicht der Friede *ist*, wie kann seine Garantierung den Frieden herbeiführen? Die Sehnsucht nach dem Frieden entspringt doch gerade der Friedlosigkeit des bestehenden Zustandes. Den müden und gequälten Menschen, die vor allem Ruhe und Frieden suchen, wird eine Garantie versprochen, die nichts garantiert als die Ursache aller Unruhe und Friedlosigkeit.

Die europäischen Völker haben im Laufe des letzten Jahrhunderts von mancherlei gehört, daß es der Friede sein soll: die Heilige Allianz war der Friede; das französische Kaiserreich unter Napoleon III. war der Friede; dann hörten wir während des Krieges: die Demokratie ist der Friede; wir hörten: der Völkerbund ist der Friede, und hören jetzt: die Garantie des status quo ist der Friede. Aber wenn der status quo nicht selbst schon der Friede ist, so ist seine Garantie etwas Schlimmeres als ein Krieg, nämlich die Legalisierung eines unerträglichen Zwischenzustandes von Krieg und Frieden, in welchem der politisch Mächtige dem politisch Schwachen nicht nur das Leben, sondern auch sein Recht und seine Ehre nimmt.

5. Das Doppelgesicht des Genfer Völkerbundes (1926)

Die Kernfrage des Genfer Bundes ist, ob er den status quo von Versailles legitimiert, und das ist wiederum davon abhängig, ob diese Vereinigung zahlreicher Staaten als ein wirklicher Bund betrachtet werden muß. Fragt man nach dem Kennzeichen des wirklichen Bundes, nach Garantie und Homogenität und nach den konkreten Prinzipien für diese Garantie und für das Mindestmaß von Gleichartigkeit, so erhält man keine Antwort. Der berühmte deutsche Kommentar zur Völkerbundssatzung von Schücking und Wehberg spricht davon, daß der Genfer Völkerbund einen „Januskopf" habe, dessen eines Antlitz die Züge des „imperialistischen" Zeitalters trage, aus dem der Weltkrieg geboren sei, dessen anderes Antlitz aber beherrscht werde von den Zügen des Solidarismus, von dem allein die Rettung der Zukunft kommen könne. „Gelingt es nicht, ihn in Kardinalpunkten aus- und umzugestalten, so wird er allerdings dem Schicksal der Heiligen Allianz verfallen". Aber von der Heiligen Allianz könnte der Völkerbund lernen, daß kein Bund ohne Legitimitätsprinzip bestehen kann, und einen „Januskopf" hat er nicht nur in seiner Mischung von Vorkriegs- und Nachkriegsideen, sondern in etwas vielleicht viel Gefährlicherem, nämlich darin, daß er es absichtlich im unklaren läßt, wieweit er ein echter Bund ist oder nicht und wieweit infolgedessen die unvermeidlichen Konsequenzen des Bundescharakters zur Anwendung kommen. Auf diese Weise ist es möglich, daß französische Juristen den Artikel 10 der Völkerbundsatzung so auslegen, als seien darin alle grundlegenden Garantien des echten Bundes gegeben, während sie den Artikel 19, der Änderungsmöglichkeiten vorsieht, so behandeln, als habe das Genfer Gebilde mit einem wirklichen Bunde nichts zu schaffen; deutsche Pazifisten dagegen versuchen die in Artikel 10 enthaltene Garantie zu beschränken und dafür dem Artikel 19 eine große Anwendungsmöglichkeit zu geben. Es besteht nun die große Gefahr, daß der Genfer Völkerbund von Fall zu Fall verschiedenen Staaten ein verschiedenes Gesicht zeigt und sich absichtlich nicht entscheidet, sondern bald die Haltung eines wirklichen Bundes annimmt, mit allen dazu gehörigen Ansprüchen auf Garantie und Gleichartigkeit und mit allen Interventionsmöglichkeiten, bald aber nur als Büro, als praktisch brauchbare Konferenz- und Vermittlungsgelegenheit gelten will. So kann er allerdings zwei Gesichter haben, eines nach Westen und ein anderes nach Osten. Er kann den westlichen Großmächten gegenüber als dienstbereites, bescheidenes Zweckgebilde vorsichtig und unverbindlich auftreten, während er einem schwachen und entwaffneten Staat das hoheitsvolle Antlitz strengen Rechtes zeigt und ihn, wenn er den politischen Interessen einer

Großmacht im Wege steht, justizförmig exekutiert. Die weitere Gefahr liegt darin, daß in dieser Unklarheit der Schein des Rechts und der Rechtsförmigkeit auf politische Gegensätze ausgedehnt wird, die sich einem formalen Verfahren entziehen. Nach schlimmen Erfahrungen fürchten alle Freunde des Rechtes nichts mehr als politische Prozesse und die Politisierung der Justiz. Man hat nicht nur aus praktischen und theoretischen Gründen der Gewaltenteilung die politische Gewalt von der richterlichen unabhängig gemacht[1], sondern hält auch gerade im Interesse der Rechtspflege den Richter von der Politik fern und sucht die schwere Gefährdung, die dem Ansehen des Rechts durch solche Prozesse droht, sorgfältig zu vermeiden. Würde nun die Beilegung aller internationalen Gegensätze dadurch organisiert, daß man die Staaten einem justizförmigen oder wenigstens einem formalisierten Verfahren unterwirft, so wäre, wenn wirklich alle sich unterwerfen, dem Völkerrecht die Aufgabe zugemutet, ohne klare Prinzipien und ohne feste Regeln die furchtbarsten Konflikte im Namen des Rechts zu entscheiden. Die Behandlung der Mossulfrage ist hier ein bedenklicher Präzedenzfall. Die politische Justiz würde ein neues Gebiet von großer, phantastischer Ausdehnung erhalten, und es gäbe politische Prozesse, die das Unrecht solcher Justiz zu den ungeheuren Dimensionen weltpolitischer Gegensätze steigerten. Wer dürfte es wagen, diese schlimmste Gefährdung des Rechts im Namen des Rechts zu versuchen?

Das ist die Lage, in der Deutschland dem Genfer Völkerbunde beitritt. Es begibt sich damit in eine internationale Verbindung, von der einige vieles Nützliche erwarten, andere Schädliches befürchten. Aber niemand darf sich darüber täuschen, daß bis heute die Kernfrage des Völkerbundes absichtlich noch offengelassen und der Bundescharakter dieser Einrichtung noch nicht bestimmt ist. Das lose Gefüge mancherlei internationaler Beziehungen, das heute noch als ein vieldeutiges, jeder beruhigenden Auslegung zugängliches Kompositum erscheint, kann morgen vielleicht ein straffes System werden und alle Konsequenzen eines echten Bundes und echter Solidarität entfalten. Es wird gut sein, sich darüber klarzuwerden, denn wenn Deutschland Mitglied des Völkerbundes ist, muß es auch in der Lage sein, bei solchen fundamentalen Veränderungen oder Festlegungen gleichberechtigt mitzuwirken. Sonst bedeutet seine Mitgliedschaft im Völkerbund die Verewigung seiner Niederlage, und sein Eintritt in den Bund wäre nur die Ergänzung zu der horrenden und beispiellosen Ablieferung seiner Waffen: die weniger sinnfällige, aber nicht weniger folgenreiche Ablieferung seiner Rechte.

[1] Rudolf Smend, Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform, Festgabe der Berliner juristischen Fakultät für Wilhelm Kahl, Tübingen 1923.

6. Zu Friedrich Meineckes „Idee der Staatsräson“ (1926)

Die Eigenschaften und Vorzüge, auf denen der Ruhm dieses Werkes[1] beruht, halten in einer ganz besonderen Weise die Kritik von ihm fern. Nicht nur weil die große Leistung, der Reichtum an historischen Einsichten und Erkenntnissen und der Überblick über vier Jahrhunderte politischen Denkens eher die höchste Bewunderung als eine Kritik nahelegen, sondern auch deshalb, weil gerade die charakteristischen Eigenschaften des Buches: psychologische Feinheit, vorsichtig abwägendes Verständnis für gegenteilige und widersprechende Ansichten und vor allem die Ablehnung einer begrifflichen Fixierung — jedem Versuch einer Kritik zuvorkommen. Was könnte man Neues zum Thema des Buches sagen, was dieser grenzenlos vielseitige Kenner der Jahrhunderte nicht bereits vorweggenommen hätte und was nicht sofort seinen Platz fände in dem Mosaik der tausend Nuancen, in denen seine „Idee der Staatsräson“ lebt?

„Der reiche Inhalt der Idee der Staatsräson läßt sich nicht in die engen Fesseln einer begrifflichen Definition schlagen“ (S. 259). Natürlich wird wiederholt gesagt, was unter dem Wort verstanden sein soll: Staatsräson ist bald dasselbe wie Machiavellismus, bald Machtpolitik, oder Macht- und Lebenswille der Staaten oder sogar „Zwangsläufigkeit im politischen Handeln“ (vgl. S. 369); Machtproblem und Machtpolitik sind nur die modernen Ausdrücke für Staatsräson (S. 511); im 19. Jahrhundert wird Staatsräson das innere Bewegungsgesetz des Staates als einer Individualität (S. 489) usw. Aber jede begriffliche Festlegung ist sorgfältig vermieden. Dadurch wird die Möglichkeit gewonnen, eine Vorstellung durch vier Jahrhunderte hindurch zu verwerten und an ihr ein großes Material zu orientieren. Andererseits wird allerdings auch auf die Intensität eines entscheidenden und deshalb ordnenden und gruppierenden Begriffes verzichtet und damit auf einen Aufbau im eigentlichen Sinne. Eine geistesgeschichtliche Darstellung kann ihre Struktur nur durch Begriffe erhalten. Es mag „Rationalismus“ sein, mit Begriffsschablonen zu arbeiten; es ist ein auf demselben Niveau verbleibender Irrationalismus, jede Begrifflichkeit zu vermeiden. Der Verzicht auf den Begriff enthält nicht nur einen Verzicht auf jede Spannung dialektischer Entwicklung, wie sie bei Hegel und den bedeutenderen Hegelianern einen oft gewaltigen Aufbau ermöglicht, sondern auf eine strenge Architektur überhaupt. Die Folge ist, daß die Struktur des Werkes sich lockert und schließlich in einer Reihe von Essays und Porträts eine Reihe von Autoren geschildert wird, die vom 16. bis 19. Jahrhundert das Thema Staatsräson und Machtpolitik in mancherlei Variationen behandelt haben.

Der Verzicht auf Begrifflichkeit und Architektur ist aber wiederum nicht so entschieden, daß jede innere Linie fehlte, die zahlreichen, um die „Idee der Staatsräson“ sich bewegenden Meinungen und Ansichten in einem

[1] Friedrich Meinecke, Die Idee der Staatsräson in der neueren Geschichte. München und Berlin (Oldenbourg) 1924.

chaotischen Gewimmel durcheinanderliefen und höchstens durch die Reihenfolge der Jahrhunderte eine gewisse Übersichtlichkeit entstände. Es läßt sich vielmehr eine einfache Linie erkennen, die vom 16. zum 19. Jahrhundert geht, von Machiavelli zu Ranke und Treitschke, vom Absolutismus zum Nationalstaat, wobei Machiavelli, Friedrich der Große und Hegel „als die drei markantesten Gipfel“ hervorragen (S. 456). Es wird sogar von einem „Fortschritt“ in der Lehre von der Staatsräson gesprochen“ (S. 481). Während im 16. Jahrhundert nur ein erster Hauch historischen Denkens, nur die erste Ahnung der geistigen Persönlichkeit des Staates zu verspüren ist, sieht der „neue“ Historismus, die „neue“ Staatsräson die großen und mächtigen Individualitäten der Geschichte. Die Idee der Staatsräson wird dadurch „nichts anderes als die individuelle Idee des Staates, die das Individuum des einzelnen Staatsmannes beherrscht“ (S. 482). Die alte Staatsräson dachte abstrakt, rationalistisch, generell, mechanisch; sie setzte eine immer gleiche menschliche Natur voraus. Die neue entdeckt das konkrete, individuelle Leben der einzelnen Staaten. Den Wendepunkt bezeichnet die Philosophie des deutschen Idealismus; sie hat die wesentlichen Ideen der Identität von Natur und Geist, Politik und Moral, und die Individualität der Staaten und Völker gefunden. Hier ist also eine Linie, eine Entwicklung, sogar ein Fortschritt. Doch kann man nicht sagen, daß das Werk auf dieser Linie beruhe. Es ist nicht so, als steigere sich in Hegelischer Weise der Aufbau, je mehr es zur Gegenwart hingeht und als gipfele die Entwicklung in der Gegenwart oder wenigstens in der Staatsidee des 19. Jahrhunderts. Gewiß ist Ranke mit besonderer Feinheit, ja Innigkeit behandelt; er ist die Figur des Werkes, welcher der Autor als Historiker offenbar am nächsten verwandt ist. Aber das begründet noch keine Steigerung oder Kulmination des Werkes selbst. Die Linie, die vom alten Machiavellismus zum neuen historischen Wissen um die Individualität des Staates gezogen wird, bezeichnet, wenn ich so sagen darf, nur das Minimum von Entwicklung, ohne das es nun einmal in einer geschichtlichen Darstellung nicht geht. Im übrigen liegt der Grundgedanke des Werkes in etwas anderem. Er schließt die Vorstellung einer fortlaufenden Entwicklungslinie ebenso wie die einer dialektischen Steigerung aus und enthält einen in Gegensätzen balancierenden moralischen Dualismus.

Dieser Dualismus erscheint bald als der Gegensatz von Sein und Sollen, bald von Macht und Sittlichkeit, bald in anderen Gestalten. Jedenfalls wird die Idee der Staatsräson von ihm beherrscht. Doch handelt es sich nicht um den Gegensatz von Regel und Ausnahme in dem Sinne, daß eine geltende Regel, etwa das jus commune oder ein allgemeines Moralgebot aus Rücksichten einer „Staatsräson“ durchbrochen und diese Ausnahme dann im Hinblick auf die besonders geartete Situation oder den Notfall gerechtfertigt würde. Solche Konstruktionen sind in der Geschichte der Lehre von der Staatsräson sehr häufig. Sie beruhen auf dem Gegensatz von normalen und abnormen Fällen. Wo sie auftauchen — besonders in der Literatur des 16. und 17. Jahrhunderts —, werden sie als „logisch-juristisch“ bezeichnet (z. B.

S. 151, 165, 382) und die Abneigung des Autors gegen das Logisch-Juristische ist offenbar so groß, daß dieses Prädikat genügt, um derartige Konstruktionen und die Bücher, die sich mit ihnen beschäftigen, anscheinend grundsätzlich zu ignorieren. Aber die Konstruktion der „Ausnahme“ hätte ihm die ganze Problematik seines „individuellen Lebensgesetzes“ und seiner „individuellen Staatsräson“ zeigen können, weil ein solches individuelles Gesetz natürlich keine Ausnahme kennt, wie das „allgemeine Moralgebot“, zu welchem das Buch sich ebenfalls schließlich bekennt. Mir scheint die Frage nach der Normalität oder Abnormität der konkreten Situation von grundlegender Bedeutung zu sein. Wer davon ausgeht, daß ein abnormer Zustand vorliegt — sei es nun, daß er die Welt in einer radikalen Abnormität erblickt, sei es, daß er nur eine besondere Situation für abnorm hält — wird das Problem von Politik, Moral und Recht anders lösen, als wer von ihrer prinzipiellen, nur durch kleine Störungen getrübten Normalität überzeugt ist. Ob man den Menschen für von Natur gut oder von Natur böse hält, ist in der staatstheoretischen Literatur meistens nur eine Umschreibung oder eine besondere Anwendung dieses fundamentalen Gegensatzes. Aus der Annahme der abnormen Situation ergeben sich besonders geartete, dezisionistische Konsequenzen, ergibt sich ein Sinn für Durchbrechungen, für eine, oberflächlicherweise sogenannte „Irrationalität“ (im Religiösen z. B. für die Lehre von der Prädestination), Anerkennung außerordentlichen Handelns und Eingreifens, wie des a deo excitatus, ferner Diktatur, aber auch Begriffe wie Souveränität und Absolutismus, also Vorstellungen, die Meinecke mit seiner schlagwortartig erweiterten Staatsräson in Verbindung bringen will, die er aber in ihrer Besonderheit nicht beachtet.

Sein Dualismus vermeidet sowohl diese metaphysisch-logische, wie die juristische Seite des Problems und bleibt im Moralischen, d. h. in der liberalen Tradition des 18. und 19. Jahrhunderts, die zwar durch das große historische Verständnis für die Individualität jedes staatlichen Lebens modifiziert wird, aber dafür auch ihre widerspruchslose Einfachheit verliert. Zum Staat gehört, wie immer wieder betont wird, Macht. Aber die Macht soll sich in die Sphäre des Ethischen erheben und dort mit etwas ihrer Natur Fremdem, sogar Gegensätzlichem verbinden. „Kratos und Ethos zusammen bauen den Staat und machen Geschichte“ (S. 5). Der Gegensatz von Macht und Ethik ruft nun fast von selbst zahlreiche andere Gegensatzpaare hervor, geht in sie über, verbindet sich mit ihnen in den verschiedensten Kombinationen, und so spiegelt sich der in der Idee der Staatsräson liegende Dualismus in vielen Antithesen, von denen folgende zu erwähnen sind:

I. Der moralische Dualismus

Kratos	—	Ethos
Staatsräson	—	Sittliches Gebot
Handeln	—	Denken
Realität	—	Sittliche Forderung
Politik	—	Moral
Machtpolitik	—	Sittlichkeit
Egoistisches Interesse	—	Ethische Norm

II. Die rechtliche Seite des Dualismus

Egoismus	—	Vertragstreue
Macht	—	Recht (Der Gegensatz von Staatsräson und Völkerrecht ist nur ein Anwendungsfall, vgl. S. 260 u. 520)
Empirische Wirklichkeit	—	Naturrecht

III. Die metaphysische Seite des Dualismus

Natur	—	Sittlichkeit
Naturhafte Notwendigkeit	—	Sittengesetz
Natur	—	Geist
Natur	—	Kultur
Schicksal	—	Vernunft
Das Dunkle, Dämonische, Vulkanische, Irrationale, Leben	—	Das Rationale
Böse	—	Gut
Teufel	—	Gott

Diese kurze Übersicht soll nicht etwa den Reichtum des Buches erschöpfen und die Fülle der Nuancen in Fesseln schlagen, sondern nur zeigen, daß die Grundanschauung des Werkes vieler verschiedener Erscheinungsformen fähig ist, aber doch immer auf der Spannung eines moralischen Dualismus beruht. Ausdrücklich wird der Versuch des deutschen Idealismus, die Gegensätze in einer Identitätsphilosophie aufzuheben, als etwas heute nicht mehr Mögliches behandelt. „Wir sagen heute, daß das Vernünftige wohl sein soll, aber nicht schlechthin ist. Die Kluft zwischen Sein und Sollen erscheint uns größer, die tragische Schuld der Machtkämpfe deshalb schwerer als dem älteren deutschen Idealismus, der die Offenbarung Gottes in der Geschichte nicht groß, gewaltig und umfassend genug sich vorstellen konnte und auch die Abgründe des Lebens von ihr beglänzt sah" (S. 506). Es bleibt also beim Dualismus. Jene kurze Übersicht zeigt allerdings schon, daß eine große Zahl von Kombinationen, Verbindungen, Vertauschungen und Übergängen möglich ist, zumal wenn jede begriffliche Abgrenzung prinzipiell vermieden wird. Auch sind Umstellungen aus einer Reihe in die andere möglich. Es gibt z. B. einen vernünftigen Egoismus, eine rationalistische Staatsräson (hier wird das Wort Rationalismus zur Kennzeichnung einer historischen Epoche), und innerhalb der Staatsräson kann selbst wieder ein Dualismus gefunden werden, weil sie in sich eine Natur- (und Nacht-) und eine Vernunftseite hat (vgl. S. 459). Daß gerade solche Verschlingungen und Verwicklungen einen Historiker wie Meinecke besonders interessieren, ist begreiflich. Nun liegt es für manche moderne Historiker sehr nahe, gegenüber den primitiven Gegensätzlichkeiten von Machiavellismus und Antimachiavellismus, Macchtpolitik und Moral, die Gesichtspunkte der deutschen Identitätsphilosophie, gegenüber dieser deutschen Identität wiederum die Berechtigung des Gegensatzes geltend zu machen, und so aus einem beständigen Wechsel des Standpunkts, einem ewigen Hin und Her, eine Art von Überlegenheit zu machen. Für Meineckes Buch trifft das aber nicht zu.

Es nimmt vielmehr am Schluß ausdrücklich Stellung, allerdings — wie hier bereits gesagt werden muß — nicht so, daß diese Stellung als ein notwendiges Ergebnis des Gesamtwerkes, als eine conclusio erscheint. Die Lehre von einer besonderen Staatsmoral, „die selbst Troeltsch 1916 noch tiefsinnig nannte", wird als irreführend bezeichnet (S. 533). Die Rettung der staatlichen Individualität ist ein sittliches Recht, aber wenn sie „auf Kosten des allgemeinen Moralgebotes" erfolgt, so ist das „tragische Schuld" und „mit strenger Wahrung des allgemeinen Moralgebots" zu beurteilen (S. 534). Gegenüber den deutschen Identitäts- und Individualitätsvorstellungen, insbesondere gegenüber Hegel, der Machiavelli wieder zu Ehren brachte und den Machtgedanken zu stark sanktionierte, kommen wir also wieder „zu einem neuen Dualismus, der aber vollkommener und organischer sich zu sein bemüht, als der frühere" (S. 536). —

Das letzte Wort des Buches ist eine „gereinigte und wahrhaft weise Staatsräson" (S. 537). Bei jedem Denker läßt sich ein Grundbild feststellen, das für seine geistige Eigenart charakteristisch ist. Beispiele solcher Bilder sind die Waage (die Balance), der Organismus (der wieder ein Baum, ein Tier oder ein menschlicher Organismus sein kann) oder mechanische Bilder, wie die Maschine; Bilder von der Architektur; die wiederum ganz anders gearteten Vorstellungen von Kampf und Schlacht usw. Die Lehre von diesen Bildern ist noch wenig entwickelt und leicht der Gefahr ausgesetzt, sich im Psychologischen oder einfach in plattester Romantik aufzulösen[1]. Aber den Wert eines charakterisierenden Moments wird man ihnen zubilligen müssen, besonders da, wo ein Werk auf einer dualistischen Spannung beruht. Lösungen wie Bestehenlassen des Dualismus brauchen notwendigerweise ein charakteristisches Bild. Für Meinecke dürfte das Bild von der Pendelschwingung seine Grundeinstellung am besten verdeutlichen. Nach ihm stehen wir heute in einer Zeit, in welcher der Pendel von dem Machtgedanken und dem Monismus der deutschen Identitäts- und Individualitätsauffassung weg zu einem starken Dualismus von Politik und Moral schwingt. „Spätere Geschlechter mögen vielleicht wieder zu einer neuen Identitätsphilosophie zu gelangen suchen, und so mag sich die Pendelschwingung zwischen dualistischer und monistischer Weltansicht immer wiederholen" (S. 536). Zu diesem Dualismus — denn auch der Gegensatz von Monismus und Dualismus wird zu einem balancierenden Dualismus — gelangt der Autor aber nur deshalb, weil er durch die Betonung des Dualismus eine Schranke für die übermäßige Staatsräson zu finden hofft — ein etwas pädagogisch-moralischer Grund, der jedoch keineswegs gering zu schätzen oder unheroisch zu nennen ist, sondern an die Haltung der großen Zeit des Liberalismus erinnert. Am besten hat Gentz sie einmal zum Ausdruck gebracht, als er sagte, daß er sich immer auf die Seite stelle, die jeweils verkannt und mißachtet werde. Trotzdem bedeutet diese Haltung

[1] Insbesondere scheint es mir gefährlich, die organischen Bilder als Ausdruck „agrarischen", die mechanischen als Ausdruck „industriellen" Denkens zu behandeln; vgl. darüber die hübsche Auseinandersetzung bei Wyndham Lewis, The art of being ruled. London 1926, S. 32 ff.

einen sehr auffälligen Verzicht auf die rein historische Kontemplation, die sonst gerade die Stärke und den Reichtum des Buches ausmacht.

Das „allgemeine Moralgebot" und das Völkerrecht, dessen Normen die Staatsräson unterworfen werden soll, sind nun leider keine unproblematischen Größen, die am Ende eines von solchem historischem Wissen erfüllten Werkes als Schluß erscheinen könnten. Obwohl der Verfasser den „verhüllten und schwebenden Dualismus" bei Ranke ablehnt, weil er „nicht die letzte mögliche Lösung des Problems bedeuten konnte" (S. 487), und obwohl er sich mit persönlicher Entschiedenheit zum allgemeinen Moralgebot bekennt, ergibt sich aus dem Werk keine Entscheidung. Das Problem liegt nämlich gar nicht in der inhaltlichen Normativität eines Moral- oder Rechtsgebotes, sondern in der Frage: Wer entscheidet? Die große staatsphilosophische Literatur des 17. Jahrhunderts, insbesondere Hobbes und Pufendorff, haben dieses *quis judicabit?* immer betont. Meinecke spricht wohl davon, daß es über den Staaten keinen Richter gibt (S. 505, vgl. auch S. 371, 262), aber das Problem als solches ignoriert er, vielleicht aus Antipathie gegen alles, was an etwas Juristisches erinnert. In der Sache läßt es sich nicht ignorieren. Natürlich wollen alle nur Recht, Moral, Ethik und Frieden; keiner will Unrecht tun; aber die in concreto allein interessante Frage ist immer, wer im konkreten Fall darüber entscheidet, was rechtens ist; worin der Friede besteht; was eine Störung oder Gefährdung des Friedens ist, mit welchen Mitteln sie beseitigt wird, wann eine Situation normal und „befriedet" ist usw. Dieses quis judicabit zeigt, daß innerhalb des Rechts und des allgemeinen Moralgebots wiederum ein Dualismus steckt, der diesen Begriffen die Fähigkeit nimmt, als einfache Gegensätze der „Macht" entgegenzutreten und zu ihr in einer Pendelschwingung sich zu bewegen. Das Recht, insbesondere das Völkerrecht, ist nämlich entweder einfach Legitimität des status quo und sanktioniert den bestehenden Besitzstand; dann dient es der Macht der Besitzenden. Oder es begründet Ansprüche der Nichtbesitzenden und erscheint dann als ruhestörendes, revolutionäres Prinzip. Dieses Problem der Legitimität des status quo und der normalen Situation, das ich öfters, zuletzt in meiner Schrift über „Die Kernfrage des Völkerbundes" behandelt habe, sei hier nur angedeutet. Es muß den Aspekt des grundlegenden Dualismus von Kratos und Ethos völlig ändern.

Ist so das allgemeine Moralgebot in sich nicht ohne weiteres überzeugend, so hat auch die Sanktionierung, die es bei Meinecke erhält, etwas Unentschiedenes. Ein aus Gründen der Machtpolitik vorgenommener Verstoß gegen dieses Gebot wird als „tragische" Schuld angesehen. Das mag sie sein; aber das ist keine Sanktion, sondern ein Übergang ins Ästhetische. „Tragisch" ist keine Kategorie, die, wenn man einmal ein moralisches Gebot ernst nimmt, die letzte Antwort auf einen Konflikt geben könnte. Das Wort ist höchstens ein Ausdruck der inneren Problematik dieses moralischen Gebotes selbst, eine Umschreibung tiefen Bedauerns und der Erschütterung, die aus der historischen Einsicht in die Ohnmacht des Gebotes oder in die Unvermeidlichkeit der Durchbrechung entsteht, aber es kann nicht der

überzeugende Schluß eines Werkes sein, in welchem das Problem der Staatsräson von der moralischen Seite gestellt wird. Ein solches Wort bedeutet, daß das Buch kein letztes Wort hat. Eine nur historische Schilderung braucht allerdings auch kein letztes Wort zu haben. Anders aber ein Werk, das nun einmal den Standpunkt des Moralgebotes anerkannt hat.

Vom historischen Interesse aus erhebt sich dann ein weiterer Zweifel. Ist die „Idee der Staatsräson" wirklich ein geeigneter Grundgedanke, um eine umfassende Darstellung des Staats- und Machtproblems der letzten Jahrhunderte zu tragen? Ist sie nicht in ihrem spezifischen Sinn an eine bestimmte Epoche, an den Absolutismus des 16. und 17. Jahrhunderts, gebunden und für die folgenden Jahrhunderte zu wenig charakteristisch und zentral, als daß eine historische Darlegung sich an diesem Begriff orientieren könnte? Der Gesamteindruck von Meineckes Buch macht diesen Zweifel noch stärker, obwohl die Frage an sich dem Historiker natürlich nicht unbekannt geblieben ist. Fast die Hälfte des Buches behandelt das Zeitalter des werdenden Absolutismus, besonders Machiavelli, Botero, Boccalini, Campanella, Richelieu, den Herzog Heinrich von Rohan, G. Naudet. Im zweiten Buch beherrscht Friedrich der Große das Interesse; das dritte enthält Essays über Hegel, Fichte, Ranke und Treitschke, von denen Fichte auf nur acht Seiten behandelt wird. Das Schwergewicht des Werkes ruht unverhältnismäßig stark auf der ersten Hälfte und dem Kapitel über Friedrich den Großen. Dem 19. Jahrhundert wird der Begriff der Staatsräson fremd, obwohl das Machtproblem in neuen Formen, insbesondere als „Imperialismus" bestehen blieb und sich noch ungeheuer verschärfte. Eine Ideenverbindung wie Ratio Status ist eben doch zu fest an bestimmte Begriffe gebunden, als daß sie sich für ganz verschiedene Jahrhunderte politischen Denkens zum gemeinsamen Orientierungspunkt eignete. Im Zeitalter der Kabinettspolitik hat die Politik eine andere „Vernunft", einen anderen Sinn und einen anderen Stil als in einer demokratischen Zeit, deren Art Politik mindestens zur Hälfte Technik der öffentlichen Meinung ist. Und ebenso wie die Ratio ändert sich der Begriff des Staates. Die Wortgeschichte von Staat ist noch nicht geschrieben. Sie beginnt jedenfalls nicht erst mit Machiavelli. Lange vor dem 16. Jahrhundert war es der Sprache venezianischer Politik möglich, sogar schon vom „Leben unseres Staates", von der vita nostri status zu sprechen. Aus den vielen „status", die es gab, konnte sich *ein* status als *der* status hervorheben, ein Begriff, der von res publica und civitas, erst recht aber von Gemeinwesen oder Commonwealth zu unterscheiden ist, und wesentlich einer Sphäre angehört, deren Besonderheit in Meineckes Buch kaum hervortritt, der Sphäre der *Publizität* im Gegensatz zu allem Privaten und allem Ökonomischen. In die gleiche Sphäre gehören Begriffe wie Repräsentation, Person (zum großen Unterschied von Persönlichkeit oder gar Individualität), Dignitas und Ehre. Dieser status bedeutet die grundlegende und umfassende Einheit einer substantiellen, seinsmäßigen, wesentlich öffentlichen Ordnung, er hat die innere Rationalität eines Seins und will deshalb „in suo esse perseverare". Dadurch bleibt

er immer im Zusammenhang mit einem (man sagt heute in falscher Antithese) statischen Ordnungsbegriff. Sobald sog. dynamische Vorstellungen irgendwelcher Art[1] herrschend werden, verliert der Begriff seinen Sinn. Dem ökonomisch-technischen Denken der Gegenwart erscheint er überhaupt unverständlich und „unsachlich". Daher kann heute sogar sein Anspruch, in eminentem Sinne die soziale Einheit darzustellen, bestritten werden, wie das in der „pluralistischen" Staatstheorie von Laski geschieht. Ich halte das zwar nicht für eine Staatstheorie, sondern für die Negation einer solchen und für ein Symptom der Auflösung, aber ich darf gestehen, daß es mir interessanter und aktueller scheint als die Klischees der staatsrechtlichen Kompendien oder gar die Produkte der methodologischen Inflation.

So sind wir von ratio und status heute weit entfernt. Für einen Historiker wie Meinecke konnte das nicht unbemerkt bleiben. Wenn er trotzdem versuchte, die Idee der Staatsräson auch noch im 19. und sogar noch im 20. Jahrhundert als Mittelpunkt seiner Darstellung beizubehalten, so war ihm das nur möglich, weil er den Begriff zu einer ganz allgemeinen Vorstellung von Machtstreben, Machtpolitik und dergleichen erweiterte und ihn einem ebenso allgemeinen Moralgebot gegenüberstellte. Höchst auffällig, ja widerspruchsvoll. Denn nicht nur das Spezifische des Begriffes geht verloren — das hat den Verfasser ex professo niemals interessiert — sondern auch die historische Individualität der Vorstellung. Es entfällt also gerade das, was der Historiker gegenüber dem generellen Moralismus früherer Jahrhunderte sonst immer betont und was die Überlegenheit der neueren deutschen Geschichtsschreibung ausmacht. So rächt sich der mißachtete Begriff. Wenn wir ins Allgemeine gehen und von den historischen Besonderheiten absehen, dann ist nämlich die „gereinigte" oder „wahrhaft weise" Staatsräson schließlich nichts anderes, als die „gute" Staatsräson, die schon im 16. und 17. Jahrhundert einer schlechten, cattiva ragione di stato entgegengesetzt wurde.

7. Der Gegensatz von Parlamentarismus und moderner Massendemokratie (1926)

I. Parlamentarismus

In einer im Sommer 1923 erschienenen Abhandlung über den Parlamentarismus habe ich Diskussion und Öffentlichkeit als die Prinzipien bezeichnet, in denen die Institution des Parlaments ihre geistige Grundlage hat. Die vielerörterte Krisis des Parlamentarismus beruht für eine ideengeschichtliche Betrachtung darauf, daß man heute, infolge der

[1] Über den Gegensatz der statischen und der dynamischen Staats- und Regierungsformen: Rudolf Smend, Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform. Tübingen 1923, S. 22.

Entwicklung der modernen Massendemokratie, den Glauben an jene Prinzipien verliert. Die Klassiker des politischen Liberalismus und Vorkämpfer des kontinentalen Parlamentarismus sahen noch mit voller Überzeugung in der öffentlichen Diskussion nicht nur ein Heilmittel gegen politische Korruption, sondern auch den moralischen Wert und die Überlegenheit des Parlaments. Der typische Vertreter dieses Glaubens ist Guizot, ein typischer Liberaler der Louis-Philipp-Zeit. Das Parlament ist für ihn der Platz, wo in öffentlicher Diskussion durch Argument und Gegenargument die Wahrheit und Richtigkeit am sichersten gefunden wird. Entfällt dieser Glaube, wird die öffentliche Diskussion zu einer nichtssagenden Formalität und verlegt sich die Entscheidung aller wesentlichen Fragen in geheime Sitzungen enger Komitees, so ist auch die geistige Grundlage des Parlamentarismus entfallen.

Soweit gegen diese Thesen ein sachlicher, nicht nur durch politische Befürchtungen bestimmter Einwand erhoben wurde — wie von Richard Thoma in einer ausführlichen, gedankenreichen Kritik im Archiv für Sozialwissenschaften, 1925, Bd. 53, S. 212ff. —, geht er dahin, daß ich die geistige Grundlage des Parlamentarismus in ganz veralteten Gedankengängen finde, wenn ich Diskussion und Öffentlichkeit für die beiden wesentlichen Prinzipien des Parlaments halte. Derartiges sei vielleicht vor einigen Generationen maßgebende Vorstellung gewesen, heute aber stände das Parlament längst auf einer ganz anderen Basis. Daß der Glaube an Öffentlichkeit und Diskussion heute als etwas Veraltetes erscheint, ist auch meine Befürchtung. Es fragt sich deshalb nur, welcher Art denn die neuen Argumentationen oder Überzeugungen sind, die dem Parlament seine neue geistige Grundlage geben. Natürlich ändern sich im Lauf der Entwicklung sowohl die Institutionen als auch die Ideen der Menschen. Ich sehe aber nicht, worin der heutige Parlamentarismus, wenn die Prinzipien der Diskussion und der Öffentlichkeit wirklich entfallen, eine neue Grundlage finden könnte und weshalb die Wahrheit und Richtigkeit des Parlaments dann noch einleuchtend wären. Wie jede große Institution, so hat auch das Parlament besondere, eigentümliche Ideen zur Voraussetzung. Wer sie kennenlernen will, wird sich gezwungen sehen, auf Burke, Bentham, Guizot und J. St. Mill zurückzugehen, und wird dann feststellen müssen, daß nach ihnen, ungefähr seit 1848, wohl zahlreiche praktische Erwägungen, nicht aber neue prinzipielle Argumente vorgebracht worden sind. Im letzten Jahrhundert hat man das freilich kaum bemerkt, weil der Parlamentarismus mit der vordringenden Demokratie in enger Verbindung gleichzeitig vordrang, ohne daß beides genau unterschieden wurde[1]. Heute

[1] Ein ganz typisches Beispiel ist die Definition des Parlamentarismus in dem Buch des Senators Prof. Gaetano Mosca, „Teorica dei Governi e Governo Parlamentare", 2. Auflage, Mailand 1925 (1. Auflage 1883), S. 147; er versteht darunter eine Regierung, in welcher die politische Überlegenheit (la preminenza politica) im Staate Elementen zusteht, welche direkt oder indirekt aus einer Volkswahl hervorgehen. Auch die beliebte Gleichstellung von Repräsentativverfassung und Parlamentarismus enthält dieselbe Verwechslung.

aber, nach dem gemeinsamen Sieg, tritt der Gegensatz zutage und kann der Unterschied von liberal-parlamentarischen und massendemokratischen Ideen nicht länger unbeachtet bleiben. Man wird sich also mit jenen, wie Thoma sich ausdrückt, „verschimmelten" Größen beschäftigen müssen, weil nur aus ihren Gedankengängen heraus das Spezifische des Parlamentarismus zu erkennen ist und nur bei ihnen das Parlament den Charakter einer eigenartig fundierten Institution erhält, die sowohl gegenüber den Konsequenzen der unmittelbaren Demokratie als gegenüber Bolschewismus und Fascismus eine geistige Überlegenheit wahren kann. Daß der heutige parlamentarische Betrieb das kleinere Übel ist, daß er immer noch besser sein wird als Bolschewismus und Diktatur, daß es unabsehbare Folgen haben würde, wenn man ihn beseitigt, daß er „sozial-technisch" eine ganz praktische Sache ist, alles das sind interessante und zum Teil auch richtige Erwägungen. Aber es ist nicht die geistige Grundlage einer besonders gearteten Institution. Der Parlamentarismus besteht heute als Regierungsmethode und politisches System. Wie alles, was besteht und erträglich funktioniert, ist er nützlich, nicht mehr und nicht weniger. Es läßt sich vieles dafür geltend machen, daß es so wie heute immer noch besser geht als bei unerprobten andern Methoden und daß ein Minimum von Ordnung, wie es heute doch tatsächlich vorhanden ist, durch leichtsinnige Experimente gefährdet würde. Derartige Überlegungen wird jeder verständige Mensch durchaus gelten lassen. Aber sie bewegen sich nicht in der Sphäre eines prinzipiellen Interesses. So anspruchslos wird doch wohl niemand sein, daß er mit einem „Was sonst?" eine geistige Grundlage oder eine moralische Wahrheit für erwiesen hielte.

Alle spezifisch parlamentarischen Einrichtungen und Normen erhalten erst durch Diskussion und Öffentlichkeit ihren Sinn. Das gilt insbesondere von dem verfassungsmäßig heute offiziell noch anerkannten, wenn auch praktisch kaum noch geglaubten Grundsatz, daß der Abgeordnete von seinen Wählern und seiner Partei unabhängig ist; es gilt von den Vorschriften über Redefreiheit und Immunität der Abgeordneten, über die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen usw. Diese Einrichtungen werden unverständlich, wenn das Prinzip der öffentlichen Diskussion keinen Glauben mehr findet. Es ist nicht so, als könnte man einer Institution nachträglich beliebige andere Prinzipien unterschieben, und wenn ihre bisherige Grundlage entfällt, irgendwelche Ersatzargumente einfügen. Wohl kann dieselbe Institution verschiedenen praktischen Zwecken dienen und deshalb verschiedene praktische Rechtfertigungen erfahren. Es gibt eine „Heterogonie der Zwecke", einen Bedeutungswandel der praktischen Gesichtspunkte und einen Funktionswandel der praktischen Mittel, aber es gibt keine Heterogonie der Prinzipien. Wenn wir zum Beispiel mit Montesquieu annehmen, daß das Prinzip der Monarchie die „Ehre" ist, so läßt sich dieses Prinzip nicht einer demokratischen Republik unterschieben, ebensowenig wie sich auf dem Prinzip der öffentlichen Diskussion eine Monarchie fundieren läßt. Zwar scheint das Gefühl für die Besonderheit

der Prinzipien zu schwinden und eine grenzenlose Unterschiebbarkeit für möglich gehalten zu werden. In der eingangs erwähnten Besprechung von Thoma ist das eigentlich der Grundgedanke aller Einwände, die er gegen meine Abhandlung erhebt. Aber leider verrät er keineswegs, welches denn die angeblich so zahlreichen, neuen Prinzipien des Parlamentarismus eigentlich sind. Er begnügt sich damit, in einem kurzen Hinweis von wenigen Worten „nur die Schriften und Reden von Max Weber, Hugo Preuß und Friedrich Naumann aus den Jahren 1917 ff." zu erwähnen. Was bedeutete der Parlamentarismus für diese gegen das kaiserliche Regierungssystem ankämpfenden deutschen Demokraten? Im wesentlichen und höchsten ein Mittel der politischen Führerauslese, einen sicheren Weg, politischen Dilettantismus zu beseitigen und die Besten und Tüchtigsten zur politischen Führerschaft gelangen zu lassen. Ob das Parlament tatsächlich die Fähigkeit besitzt, eine politische Elite zu bilden, ist sehr zweifelhaft geworden. Heute wird man wohl nicht mehr so hoffnungsvoll über dieses Ausleseinstrument denken; viele werden derartige Hoffnungen schon als veraltet ansehen, und das Wort „Illusionen", das Thoma gegen Guizot gebraucht, könnte leicht auch jene deutschen Demokraten treffen. Was die zahlreichen Parlamente der verschiedenen europäischen und außereuropäischen Staaten an politischer Elite in Hunderten von Ministern ununterbrochen hervorbringen, rechtfertigt keinen großen Optimismus. Aber noch schlimmer und für jene Hoffnungen fast vernichtend: in manchen Staaten hat es der Parlamentarismus schon dahin gebracht, daß sich alle öffentlichen Angelegenheiten in Beute- und Kompromißobjekte von Parteien und Gefolgschaften verwandeln und die Politik, weit davon entfernt, die Angelegenheit einer Elite zu sein, zu dem ziemlich verachteten Geschäft einer ziemlich verachteten Klasse von Menschen geworden ist.

Für eine prinzipielle Betrachtung ist das jedoch nicht entscheidend. Wer glaubt, der Parlamentarismus garantiere die beste politische Führerauslese, hat diese Überzeugung heute allerdings meistens nicht mehr als ideellen Glauben, sondern als eine nach englischen Vorbildern konstruierte, auf dem Kontinent zu erprobende, praktisch-technische Hypothese, die man vernünftigerweise sofort aufgibt, wenn sie sich nicht bewährt. Doch kann sich seine Überzeugung auch mit dem Glauben an Diskussion und Öffentlichkeit verbinden, und dann gehört sie zur prinzipiellen Argumentation des Parlamentarismus. Das Parlament ist jedenfalls nur so lange „wahr", als die öffentliche Diskussion ernst genommen und durchgeführt wird. „Diskussion" hat hier aber einen besonderen Sinn und bedeutet nicht einfach Verhandeln. Wer alle möglichen Arten von Verhandeln und Verständigung als Parlamentarismus und alles andere als Diktatur oder Gewaltherrschaft bezeichnet — wie M. J. Bonn in seiner „Krisis der europäischen Demokratie" und auch R. Thoma in seiner obengenannten Besprechung —, umgeht die eigentliche Frage. Auf jedem Gesandtenkongreß, jedem Delegiertentag, in jeder Direktorensitzung wird verhandelt; ebenso wie zwischen den Kabinetten der absoluten Monarchen,

zwischen ständischen Organisationen, zwischen Christen und Türken verhandelt wurde. Daraus ergibt sich noch nicht die Institution des modernen Parlaments. Man darf die Begriffe nicht auflösen und das Spezifische der Diskussion nicht außer acht lassen. Diskussion bedeutet einen Meinungsaustausch, der von dem Zweck beherrscht ist, den Gegner mit rationalen Argumenten von einer Wahrheit und Richtigkeit zu überzeugen oder sich von der Wahrheit und Richtigkeit überzeugen zu lassen. Gentz — hierin noch von dem Liberalen Burke belehrt — formuliert es treffend: Das Charakteristische aller Repräsentativverfassungen (er meint das moderne Parlament zum Unterschied von ständischen Vertretungen) ist, daß die Gesetze aus einem Kampf der Meinungen (nicht aus einem Kampf der Interessen) hervorgehen. Zur Diskussion gehören gemeinsame Überzeugung als Prämisse, Bereitwilligkeit, sich überzeugen zu lassen, Unabhängigkeit von parteimäßiger Bindung, Unbefangenheit von egoistischen Interessen. Heute werden die meisten eine solche Uninteressiertheit kaum für möglich halten. Aber auch diese Skepsis gehört zur Krise des Parlamentarismus. Die eben erwähnten, offiziell noch geltenden Bestimmungen der parlamentarischen Verfassungen lassen deutlich erkennen, daß alle eigentümlich-parlamentarischen Einrichtungen diesen besonderen Begriff der Diskussion voraussetzen. Der überall wiederkehrende Satz zum Beispiel, daß jeder Abgeordnete Vertreter nicht einer Partei, sondern des ganzen Volkes und an keinerlei Anweisungen gebunden ist (auch die Weimarer Verfassung hat ihn in Artikel 21 aufgenommen), die typisch wiederkehrenden Garantien der Redefreiheit und die Vorschriften über die Öffentlichkeit der Sitzungen sind nur bei richtig verstandener Diskussion sinnvoll. Verhandlungen dagegen, bei denen es nicht darauf ankommt, die rationale Richtigkeit zu finden, sondern Interessen und Gewinnchancen zu berechnen und durchzusetzen und das eigene Interesse nach Möglichkeit zur Geltung zu bringen, sind natürlich auch von mancherlei Reden und Erörterungen begleitet, aber nicht im prägnanten Sinne Diskussion. Zwei Kaufleute, die sich nach einem Konkurrenzkampf einigen, sprechen über die beiderseitigen wirtschaftlichen Möglichkeiten; jeder sucht selbstverständlich seinen Vorteil wahrzunehmen, und so kommen sie zu einem geschäftlichen Kompromiß. Die Öffentlichkeit ist bei dieser Art von Verhandlung ebenso unangebracht, wie sie bei einer wahren Diskussion vernünftig ist. Verhandlungen und Kompromisse hat es, wie gesagt, überall in der Weltgeschichte gegeben. Die Menschen wissen, daß es meistens vorteilhafter ist, sich zu vertragen, als zu streiten, und ein magerer Vergleich besser als ein fetter Prozeß. Das ist zweifellos richtig, aber nicht das Prinzip einer besonders gearteten Staats- oder Regierungsform.

Die Lage des Parlamentarismus ist heute so kritisch, weil die Entwicklung der modernen Massendemokratie die argumentierende öffentliche Diskussion zu einer leeren Formalität gemacht hat. Manche Normen des heutigen Parlamentsrechtes, vor allem die Vorschriften über die Un-

abhängigkeit der Abgeordneten und über die Öffentlichkeit der Sitzungen, wirken infolgedessen wie eine überflüssige Dekoration, unnütz und sogar peinlich, als hätte jemand die Heizkörper einer modernen Zentralheizung mit roten Flammen angemalt, um die Illusion eines lodernden Feuers hervorzurufen. Die Parteien (die es nach dem Text der geschriebenen Verfassung offiziell gar nicht gibt) treten heute nicht mehr als diskutierende Meinungen, sondern als soziale oder wirtschaftliche Machtgruppen einander gegenüber, berechnen die beiderseitigen Interessen und Machtmöglichkeiten und schließen auf dieser faktischen Grundlage Kompromisse und Koalitionen. Die Massen werden durch einen Propagandaapparat gewonnen, dessen größte Wirkungen auf einem Appell an nächstliegende Interessen und Leidenschaften beruhen. Das Argument im eigentlichen Sinne, das für die echte Diskussion charakteristisch ist, verschwindet. An seine Stelle tritt in den Verhandlungen der Parteien die zielbewußte Berechnung der Interessen und Machtchancen; in der Behandlung der Massen die plakatmäßig eindringliche Suggestion oder — wie Walter Lippmann in einem sehr klugen, aber zu sehr im Psychologischen verhafteten amerikanischen Buche „Public Opinion", London 1922, sagt — das „Symbol[1]". Die Literatur zur Psychologie, Technik und Kritik der öffentlichen Meinung ist heute sehr groß[2]. Man darf deshalb wohl als bekannt voraussetzen, daß es sich heute nicht mehr darum handelt, den Gegner von einer Richtigkeit oder Wahrheit zu überzeugen, sondern die Mehrheit zu gewinnen, um mit ihr zu herrschen. Was Cavour als den großen Unterschied zwischen Absolutismus und konstitutionellem Regime bezeichnet, daß der absolute Minister befiehlt, der konstitutionelle denjenigen, der gehorchen soll, überzeugt, muß heute seinen Sinn verlieren. Cavour sagt ausdrücklich: „Ich (als konstitutioneller Minister) überzeuge davon, daß ich r e c h t habe", und nur in diesem Zusammenhang tut er den berühmten Ausspruch: „La plus mauvaise des Chambres est encore préférable à la meilleure des Antichambres." Heute erscheint das Parlament eher selbst als eine riesige Antichambre vor den Bureaus oder Ausschüssen unsichtbarer Machthaber. Heute wirkt es wie eine Satire, wenn man den Satz von Bentham zitiert: „Im Parlament treffen sich die Ideen, die Berührung der Ideen schlägt Funken und führt zur Evidenz." Wer erinnert sich noch der Zeit, da Pré-

[1] Ein kürzlich erschienenes, interessantes und witziges, trotz aller literarischen und gedanklichen Sprünge sehr beachtenswertes Buch, Wyndham Lewis, „The art of being ruled", London (Chatto und Windus) 1926, erklärt diesen Übergang vom Intellektuellen zum Affektiven und Sensuellen dadurch, daß infolge der modernen Demokratie der männliche Typus zurückgedrängt wird und eine allgemeine Feminisierung eintritt.

[2] Doch trifft gerade hier eine Feststellung zu, die Robert Michels im Vorwort zur 2. Auflage seiner „Soziologie des Parteiwesens" (S. XVIII) macht, „daß auf dem Gebiete sowohl der theoretischen, zumal aber dem der angewandten Massenpsychologie... die deutsche Wissenschaft hinter der französischen, italienischen, amerikanischen und englischen um einige Dezennien an Arbeitsleistung, aber auch an Interesse zurücksteht". Dem wäre nur hinzuzufügen, daß ein Buch wie das von Robert Michels, mit seinem erstaunlichen Reichtum an Material und an Gedanken, doch wohl geeignet ist, ein Dezennium des Rückstandes zu kompensieren.

vost-Paradol gegenüber dem „persönlichen Regime" Napoleons III. den Wert des Parlamentarismus darin erblickte, daß dieser bei jeder Verschiebung der wirklichen Macht den wirklichen Inhaber der Macht zwinge, sofort offen hervorzutreten, und die Regierung infolgedessen, in einer „wunderbaren" Übereinstimmung von Schein und Sein, immer die stärkste Macht bedeute? Wer glaubt noch an diese Art von Öffentlichkeit? Und an das Parlament als die große „Tribüne"?

Die Beweisgründe von Burke, Bentham, Guizot und J. St. Mill sind also heute veraltet. Auch die zahlreichen Definitionen des Parlamentarismus, die man heute noch in angelsächsischen und französischen Schriften findet und die in Deutschland anscheinend wenig bekannt sind, Definitionen, in denen der Parlamentarismus wesentlich als government by discussion erscheint, müßten danach als „verschimmelt" gelten. Gut. Wenn man dann immer noch an den Parlamentarismus glaubt, wird man wenigstens neue Argumente angeben müssen. Ein Hinweis auf Friedrich Naumann, Hugo Preuß und Max Weber genügt dann nicht mehr. Bei allem Respekt vor diesen Männern wird heute niemand ihre Hoffnung teilen, durch das Parlament sei die Bildung einer politischen Elite ohne weiteres garantiert. Solche Überzeugungen sind heute tatsächlich erschüttert, und als ideeller Glaube können sie nur bestehen, solange sie sich mit dem Glauben an Diskussion und Öffentlichkeit verbinden. Was in den letzten Jahrzehnten an neuen Rechtfertigungen für den Parlamentarismus vorgebracht worden ist, besagt schließlich immer nur, daß heutzutage das Parlament als brauchbares, sogar unentbehrliches Instrument sozialer und politischer Technik gut oder wenigstens leidlich funktioniert. Das ist, um es nochmals zu versichern, eine durchaus plausible Art der Betrachtung. Aber man wird sich doch auch für die tiefere Begründung interessieren müssen, für das, was Montesquieu das Prinzip einer Staats- oder Regierungsform nennt, für die spezifische Überzeugung, die zu dieser wie zu jener großen Institution gehört, für den Glauben an das Parlament, den es tatsächlich einmal gegeben hat und den man heute nicht mehr findet.

In der Geschichte der politischen Ideen gibt es Epochen großer Impulse und Zeiten der Windstille eines ideenlosen status quo. So ist die Epoche der Monarchie zu Ende, wenn der Sinn für das Prinzip des Königtums, für die Ehre, verlorengeht, wenn Bürgerkönige erscheinen, die statt ihrer Weihe und ihrer Ehre ihre Brauchbarkeit und Nützlichkeit zu beweisen suchen. Der äußere Apparat monarchischer Einrichtungen kann dann noch lange stehenbleiben. Trotzdem hat die Stunde der Monarchie geschlagen. Die Überzeugungen, die eigentlich zu dieser und keiner anderen Institution gehören, erscheinen dann veraltet; an praktischen Rechtfertigungen wird es nicht fehlen, aber es ist nur Tatfrage, ob Menschen oder Organisationen auftreten, die sich als tatsächlich ebenso brauchbar oder noch brauchbarer erweisen wie die Könige und durch dieses einfache Faktum die Monarchie beseitigen. Ähnlich verhält es sich mit den „sozial-technischen" Rechtfertigungen des Parlaments. Wird das Parlament aus einer Institution von

evidenter Wahrheit zu einem bloß praktisch-technischen Mittel, so braucht nur in irgendeinem Verfahren, nicht einmal notwendigerweise durch eine offen sich exponierende Diktatur, via facti gezeigt zu werden, daß es auch anders geht, und das Parlament ist dann erledigt.

II. Demokratie

Der Glaube an den Parlamentarismus, an ein *government by discussion*, gehört in die Gedankenwelt des Liberalismus. Er gehört nicht zur Demokratie. Beides, Liberalismus und Demokratie, muß voneinander getrennt werden, damit das heterogen zusammengesetzte Gebilde erkannt wird, das die moderne Massendemokratie ausmacht.

Jede wirkliche Demokratie beruht darauf, daß nicht nur Gleiches gleich, sondern, mit unvermeidlicher Konsequenz, das Nichtgleiche nicht gleich behandelt wird. Zur Demokratie gehört also notwendig erstens Homogenität und zweitens — nötigenfalls — die Ausscheidung oder Vernichtung des Heterogenen. Als Illustrierung dieses Satzes sei mit einem Wort an zwei verschiedene Beispiele moderner Demokratien erinnert: an die heutige Türkei mit ihrer radikalen Aussiedlung der Griechen und ihrer rücksichtslosen Türkisierung des Landes — und an das australische Gemeinwesen, das durch Einwanderungsgesetzgebung unerwünschten Zuzug fernhält. Die politische Kraft einer Demokratie zeigt sich darin, daß sie das Fremde und Ungleiche, die Homogenität Bedrohende, zu beseitigen oder fernzuhalten weiß. Bei der Frage der Gleichheit handelt es sich nämlich nicht um abstrakte, logisch-arithmetische Spielereien, sondern um die Substanz der Gleichheit. Sie kann in bestimmten physischen und moralischen Qualitäten gefunden werden, z. B. in der staatsbürgerlichen Tüchtigkeit, der ἀρετή, die klassische Demokratie der virtus (vertu). In der Demokratie englischer Sektierer des 17. Jahrhunderts gründete sie sich auf die Übereinstimmung religiöser Überzeugungen. Seit dem 19. Jahrhundert besteht sie vor allem in der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Nation, in der nationalen Homogenität[1]. Immer ist die Gleichheit nur so lange politisch interessant und wertvoll, als sie eine Substanz hat und deshalb wenigstens die Möglichkeit und das Risiko einer Ungleichheit besteht. Es gibt vielleicht einzelne Beispiele für den idyllischen Fall, daß ein Gemeinwesen sich in jeder Beziehung selbst genügt, daß gleichzeitig jeder seiner Bewohner ebenfalls diese glückliche Autarkie besitzt und jeder jedem andern physisch, psychisch, moralisch und ökonomisch so ähnlich ist, daß eine Homogenität ohne Heterogenität vorliegt, was in primitiven Bauerndemokratien oder Kolonistenstaaten eine Zeitlang möglich sein könnte. Im übrigen muß man sagen, daß die Demokratie — weil zur Gleichheit immer auch eine

[1] Die zur Demokratie gehörige politische Substanz kann m. E. nicht im bloß Ökonomischen liegen. Aus der ökonomischen Gleichheit folgt noch keine politische Homogenität; wohl können — negativ — große ökonomische Ungleichheiten eine sonst bestehende politische Homogenität aufheben oder gefährden. Die weitere Ausführung dieser Thesen gehört in einen anderen Zusammenhang.

Ungleichheit gehört — einen Teil der vom Staate beherrschten Bevölkerung ausschließen kann, ohne aufzuhören, Demokratie zu sein, daß sogar im allgemeinen bisher zu einer Demokratie immer auch Sklaven gehörten oder Menschen, die in irgendeiner Form ganz oder halb entrechtet und von der Ausübung der politischen Gewalt ferngehalten waren, mögen sie nun Barbaren, Unzivilisierte, Atheisten, Aristokraten oder Gegenrevolutionäre heißen. Weder in der athenischen Stadtdemokratie noch im englischen Weltreich sind alle Bewohner des Staatsgebietes politisch gleichberechtigt. Von den über 400 Millionen Bewohnern des englischen Weltreiches sind über 300 Millionen nicht englische Bürger. Wenn von englischer Demokratie, „allgemeinem" Wahl- oder Stimmrecht und „allgemeiner" Gleichheit die Rede ist, so werden diese Hunderte von Millionen in der englischen Demokratie ebenso selbstverständlich ignoriert wie die Sklaven in der athenischen Demokratie. Der moderne Imperialismus hat zahlreiche neue, der wirtschaftlichen und technischen Entwicklung entsprechende Herrschaftsformen herausgebildet, die sich in demselben Maße ausdehnen, wie sich innerhalb des Mutterlandes die Demokratie entwickelt. Kolonien, Protektorate, Mandate, Interventionsverträge und ähnliche Formen der Abhängigkeit ermöglichen es heute einer Demokratie, eine heterogene Bevölkerung zu beherrschen, ohne sie zu Staatsbürgern zu machen; sie von dem demokratischen Staate abhängig zu machen und doch gleichzeitig von diesem Staate fernzuhalten. Das ist der politische und staatstheoretische Sinn der schönen Formel: die Kolonien sind staatsrechtlich Ausland, völkerrechtlich Inland. Der „weltläufige Sprachgebrauch", d. h. der Sprachgebrauch der angelsächsischen Weltpresse, dem R. Thoma sich unterwirft und den er sogar für eine staatstheoretische Definition als maßgebend anerkennt, läßt das alles unbeachtet. Für ihn ist angeblich jeder Staat, in welchem das allgemeine und gleiche Wahlrecht „zum Fundament des Ganzen" gemacht ist, eine Demokratie. Beruht etwa das englische Weltreich auf dem allgemeinen und gleichen Wahlrecht aller seiner Bewohner? Auf diesem Fundament könnte es keine Woche bestehen; die Farbigen würden mit ungeheurer Mehrheit die Weißen überstimmen. Trotzdem ist das englische Weltreich eine Demokratie. Ähnlich verhält es sich mit Frankreich und anderen Mächten.

Das allgemeine und gleiche Wahl- und Stimmrecht ist vernünftigerweise nur die Folge der substanziellen Gleichheit innerhalb des Kreise der Gleichen und geht nicht weiter als diese Gleichheit. Ein solches gleiches Recht hat einen guten Sinn, wo Homogenität besteht. Diese Art Allgemeinheit des Wahlrechts aber, die der „weltläufige Sprachgebrauch" meint, bedeutet etwas anderes: Jeder erwachsene Mensch, bloß als Mensch, soll eo ipso jedem anderen Menschen politisch gleichberechtigt sein. Das ist ein liberaler, kein demokratischer Gedanke; er setzt eine Menschheitsdemokratie an die Stelle der bisher bestehenden, auf der Vorstellung substantieller Gleichheit und Homogenität beruhenden Demokratie. Heute herrscht auf der Erde keineswegs diese allgemeine Menschheitsdemokratie. Von allem

andern abgesehen schon deshalb nicht, weil die Erde in Staaten, und zwar meistens sogar national homogene Staaten, geteilt ist, die innerhalb ihrer selbst auf der Grundlage nationaler Homogenität eine Demokratie zu verwirklichen suchen, im übrigen aber keineswegs jeden Menschen als gleichberechtigten Bürger behandeln[1]. Auch der demokratischste Staat, sagen wir die Vereinigten Staaten von Amerika, ist weit davon entfernt, Fremde an seiner Macht oder seinem Reichtum zu beteiligen. Bisher hat es noch keine Demokratie gegeben, die den Begriff des Fremden nicht gekannt und die Gleichheit aller Menschen verwirklicht hätte. Wollte man aber mit einer Menschheitsdemokratie Ernst machen und wirklich jeden Menschen jedem andern Menschen politisch gleichstellen, so wäre das eine Gleichheit, an der jeder Mensch kraft Geburt oder Lebensalters ohne weiteres teilnähme. Dadurch hätte man die Gleichheit ihres Wertes und ihrer Substanz beraubt, weil man ihr den spezifischen Sinn genommen hätte, den sie als politische Gleichheit, ökonomische Gleichheit usw., kurz als Gleichheit eines bestimmten Gebietes hat. Jedes Gebiet hat nämlich seine spezifischen Gleichheiten und Ungleichheiten. So sehr es ein Unrecht wäre, die menschliche Würde jedes einzelnen Menschen zu mißachten, so wäre es doch eine unverantwortliche, zu den schlimmsten Formlosigkeiten und daher zu noch schlimmerem Unrecht führende Torheit, die spezifischen Besonderheiten der verschiedenen Gebiete zu verkennen. Im Bereich des Politischen stehen sich die Menschen nicht abstrakt als Menschen, sondern als politisch interessierte und politisch determinierte Menschen gegenüber, als Staatsbürger, Regierende oder Regierte, politische Verbündete oder Gegner, also jedenfalls in politischen Kategorien. In der Sphäre des Politischen kann man nicht vom Politischen abstrahieren und nur die allgemeine Menschengleichheit übriglassen; ebenso wie im Bereich des Ökonomischen nicht Menschen schlechthin, sondern Menschen als Produzenten, Konsumenten usw., das heißt nur in spezifisch ökonomischen Kategorien, begriffen werden.

Eine absolute Menschengleichheit wäre also eine Gleichheit, die sich ohne Risiko von selbst versteht, eine Gleichheit ohne das notwendige Korrelat der Ungleichheit und infolgedessen eine begrifflich und praktisch nichtssagende, gleichgültige Gleichheit. Nun gibt es zwar nirgends eine solche absolute Gleichheit, solange, wie eben erwähnt, die verschiedenen Staaten der Erde ihre Staatsbürger von andern Menschen politisch unterscheiden und eine politisch abhängige, aber aus irgendwelchen Gründen unerwünschte Bevölkerung von sich fernzuhalten wissen, indem sie eine völkerrechtliche Abhängigkeit mit einer staatsrechtlichen Fremdheit verbinden. Dagegen scheint wenigstens *innerhalb* der verschiedenen modernen demokratischen Staaten eine allgemeine Menschengleichheit

[1] Insofern besteht ein „Pluralismus", und der soziale Pluralismus, in den nach der Prognose von M. J. Bonn, Die Krisis der europäischen Demokratie, 1925, die heutige, angebliche Menschheitsdemokratie sich auflösen wird, ist in anderer, wirksamerer Form längst vorhanden und immer vorhanden gewesen.

durchgeführt zu sein, zwar keine absolute Gleichheit aller Menschen, weil selbstverständlich die Fremden, die Nichtstaatsangehörigen, ausgeschlossen bleiben, aber doch, innerhalb des Kreises der Staatsangehörigen, eine relativ weitgehende Menschengleichheit. Es ist aber zu beachten, daß in diesem Falle die nationale Homogenität meistens um so stärker betont und die relativ allgemeine Menschengleichheit innerhalb des Staates durch den entschiedenen Ausschluß aller nicht zum Staate gehörenden, außerhalb des Staates verbleibenden Menschen wieder aufgehoben wird. Wo das nicht der Fall ist, wo ein Staat ohne Rücksicht auf die nationale oder andere Arten der Homogenität die allgemeine Menschengleichheit auf politischem Gebiete durchführen wollte, würde er der Konsequenz nicht entgehen können, daß er die politische Gleichheit in demselben Maße entwertet, wie er sich der absoluten Menschengleichheit annähert. Und nicht nur das. Es würde auch, ebenfalls in demselben Maße wie vorhin, das Gebiet selbst, also die Politik selbst, entwertet und etwas Gleichgültiges werden. Man hätte nicht nur die politische Gleichheit ihrer Substanz beraubt und für den einzelnen Gleichen wertlos gemacht, auch die Politik wäre in dem Maße wesenlos geworden, als für ihr Gebiet mit solchen wesenlosen Gleichheiten Ernst gemacht ist. Die Gleichgültigkeit erfaßt auch die Angelegenheiten, die mit den Methoden einer substanzlosen Gleichheit behandelt werden. Die substantiellen Ungleichheiten würden keineswegs aus der Welt und aus dem Staat verschwinden, sondern sich auf ein anderes Gebiet, etwa vom Politischen ins Wirtschaftliche, zurückziehen und diesem Gebiet eine neue, unverhältnismäßig starke, überlegene Bedeutung geben. Bei politischer Scheingleichheit muß ein anderes Gebiet, auf welchem die substantiellen Ungleichheiten sich dann durchsetzen, heute also z. B. das Ökonomische, die Politik beherrschen. Das ist ganz unvermeidlich und für eine staatstheoretische Betrachtung der wahre Grund der vielbeklagten Herrschaft des Ökonomischen über Staat und Politik. Wo eine gleichgültige, ohne das Korrelat einer Ungleichheit gedachte Gleichheit ein Gebiet menschlichen Lebens tatsächlich erfaßt, verliert auch dieses Gebiet selbst seine Substanz und tritt in den Schatten eines anderen Gebietes, auf welchem dann die Ungleichheiten mit rücksichtsloser Kraft zur Geltung kommen.

Die Gleichheit aller Menschen als Menschen ist nicht Demokratie, sondern eine bestimmte Art Liberalismus, nicht Staatsform, sondern individualistisch-humanitäre Moral und Weltanschauung[1]. Auf der unklaren Verbindung beider beruht die moderne Massendemokratie. Trotz aller Beschäftigung mit Rousseau und trotz der richtigen Erkenntnis, daß Rousseau

[1] Diese Unterscheidung hat ein sehr beachtenswerter Aufsatz von Werner Becker in der Zeitschrift „Schildgenossen", September 1925, gut ausgeführt; die Arbeit beruht auf einem in meinem politischen Seminar, Sommersemester 1925, gehaltenen ausgezeichneten Referat. Der Aufsatz von H. Hefele, „Hochland", November 1924, betont ebenfalls einen Gegensatz von Liberalismus und Demokratie. Doch bleibe ich sowohl Becker wie Hefele gegenüber bei der Definition der Demokratie als einer Identität von Regierenden und Regierten.

am Anfang der modernen Demokratie steht, scheint man noch nicht bemerkt zu haben, daß schon die Staatskonstruktion des Contrat social diese beiden verschiedenen Elemente inkohärent nebeneinander enthält. Die Fassade ist liberal: Begründung der Rechtmäßigkeit des Staates auf freien Vertrag. Aber im weiteren Verlauf der Darstellung und bei der Entwicklung des wesentlichen Begriffes, der volonté générale, zeigt sich, daß der wahre Staat nach Rousseau nur existiert, wo das Volk so homogen ist, daß im wesentlichen Einstimmigkeit herrscht. Es darf nach dem Contrat social im Staate keine Parteien geben, keine Sonderinteressen, keine religiösen Verschiedenheiten, nichts, was die Menschen trennt, nicht einmal ein Finanzwesen. Der von bedeutenden Nationalökonomen, wie Alfred Weber[1] und Carl Brinkmann[2], bewunderte Philosoph der modernen Demokratie sagt in allem Ernst: Finanz ist etwas für Sklaven: ein mot d'esclave (Buch III, Kap. 15, Abs. 2), wobei zu beachten ist, daß für Rousseau das Wort „Sklave" die ganze folgenreiche Bedeutung hat, die ihm in der demokratischen Staatskonstruktion zukommt; es zeichnet den nicht zum Volk Gehörigen, den Nicht-Gleichen, den Nicht-Citoyen, dem es nichts nützt, daß er in abstracto „Mensch" ist, den Heterogenen, der an der allgemeinen Homogenität nicht teilnimmt und deshalb mit Recht ausgeschlossen wird. Die Einmütigkeit muß nach Rousseau so weit gehen, daß die Gesetze *sans discussion* zustande kommen. Sogar Richter und Partei müssen dasselbe wollen (Buch II, Kap. 4, Abs. 7), wobei nicht einmal gefragt wird, welche von den beiden Parteien, ob Kläger oder Beklagte dasselbe wollen; kurz, in der bis zur Identität gesteigerten Homogenität versteht sich alles von selbst. Wenn aber Einmütigkeit und Übereinstimmung aller Willen mit allen wirklich so groß sind, wozu braucht dann noch ein Vertrag geschlossen oder auch nur konstruiert zu werden? Der Vertrag setzt doch Verschiedenheit und Gegensätzlichkeit voraus. Die Einmütigkeit ist, ebenso wie die volonté générale, entweder vorhanden oder nicht vorhanden, und zwar, wie Alfred Weber treffend gesehen hat, naturhaft vorhanden. Wo sie besteht, ist wegen ihrer Naturhaftigkeit der Vertrag sinnlos; wo sie nicht besteht, nützt kein Vertrag. Der Gedanke des freien Vertrages aller mit allen kommt aus einer ganz andern, gegensätzliche Interessen, Verschiedenheiten und Egoismen voraussetzenden Gedankenwelt, aus dem Liberalismus. Die volonté générale dagegen, wie Rousseau sie konstruiert, beruht auf der Homogenität. Nur das ist konsequente Demokratie. Nach dem Contrat social beruht also der Staat trotz des Titels und trotz der einleitenden Vertragskonstruktion nicht auf Kontrakt, sondern wesentlich auf Homogenität. Aus ihr ergibt sich die demokratische Identität von Regierenden und Regierten.

Auch die Staatstheorie des Contrat social enthält einen Beweis dafür, daß man die Demokratie richtigerweise als Identität von Regierenden und Regierten definiert. Diese in meiner Schrift „Politische Theologie" (1922)

[1] Die Krise des modernen Staatsgedankens in Europa, Stuttgart 1925.
[2] Archiv für Sozialwissenschaften, August 1925, Bd. 54, S. 533.

und in der Abhandlung über den Parlamentarismus vorgeschlagene Definition ist, soweit sie bemerkt wurde, teils abgelehnt, teils abgeschrieben worden. Ich möchte daher noch erwähnen, daß sie zwar in ihrer Anwendung auf die heutigen Staatstheorien und in ihrer Erweiterung zu einer Reihe von Identitäten neu ist, im übrigen aber einer alten, man kann sagen klassischen und aus diesem Grunde wohl nicht mehr bekannten Überlieferung entspricht. Wegen ihres Hinweises auf interessante, heute besonders aktuelle staatsrechtliche Konsequenzen mag hier die Formulierung von Pufendorff (De Jure Naturae et Gentium, 1672, Buch VII, Kapitel VI, § 8) zitiert werden: in der Demokratie, wo derjenige, der befiehlt, und derjenige, der gehorcht, derselbe ist, kann der Souverän, d. h. die aus allen Bürgern bestehende Versammlung, beliebig Gesetze und Verfassung ändern; in einer Monarchie oder Aristokratie — ubi alii sunt qui imperant, alii quibus imperatur — ist nach Pufendorffs Meinung ein gegenseitiger Vertrag und daher eine Beschränkung der Staatsgewalt möglich.

*

Eine populäre Vorstellung sieht heute den Parlamentarismus in der Mitte zwischen Bolschewismus und Faschismus von zwei Seiten bedroht. Das ist eine einfache, aber äußerliche Gruppierung. Die Schwierigkeiten des parlamentarischen Betriebes und der parlamentarischen Einrichtungen erwachsen in Wahrheit aus den Zuständen der modernen Massendemokratie. Diese führt zunächst zu einer Krisis der Demokratie selbst, weil mit der allgemeinen Menschengleichheit das Problem der zu einer Demokratie notwendigen substanziellen Gleichheit und Homogenität nicht gelöst werden kann. Sie führt ferner zu einer von der Krisis der Demokratie wohl zu unterscheidenden Krisis des Parlamentarismus. Beide Krisen sind heute gleichzeitig aufgetreten und verschärfen sich gegenseitig, sind aber begrifflich und tatsächlich verschieden. Als Demokratie sucht die moderne Massendemokratie eine Identität von Regierenden und Regierten zu verwirklichen und begegnet auf diesem Wege dem Parlament als einer nicht mehr begreiflichen, veralteten Institution. Wenn mit der demokratischen Identität Ernst gemacht wird, kann nämlich im Ernstfall keine andere verfassungsmäßige Einrichtung vor der alleinigen Maßgeblichkeit des irgendwie geäußerten, unwidersprechlichen Willens des Volkes standhalten. Ihm gegenüber hat insbesondere eine auf der Diskussion von unabhängigen Abgeordneten beruhende Institution keine selbständige Existenzberechtigung, um so weniger, als der Glaube an die Diskussion nicht demokratischen, sondern liberalen Ursprungs ist. Man kann heute drei Krisen unterscheiden: die Krisis der Demokratie — von ihr spricht M. J. Bonn, ohne den Gegensatz von liberaler Menschengleichheit und demokratischer Homogenität zu beachten —; ferner eine Krisis des modernen Staates (Alfred Weber) und endlich eine Krisis des Parlamentarismus. Die hier in Frage stehende Krisis des Parlamentarismus beruht darauf, daß Demokratie und Liberalismus wohl eine Zeitlang miteinander ver-

bunden sein können, wie auch Sozialismus und Demokratie sich verbunden haben, daß aber diese Liberaldemokratie, sobald sie zur Macht gelangt, sich ebenso zwischen ihren Elementen entscheiden muß wie die Sozialdemokratie, die übrigens, weil die moderne Massendemokratie wesentlich liberale Elemente enthält, in Wahrheit eine Sozial-Liberal-Demokratie ist. In der Demokratie gibt es nur die Gleichheit der Gleichen und den Willen derer, die zu den Gleichen gehören. Alle anderen Institutionen verwandeln sich in wesenlose sozial-technische Behelfe, die nicht imstande sind, dem irgendwie geäußerten Willen des Volkes einen eigenen Wert und ein eigenes Prinzip entgegenzusetzen. Die Krisis des modernen Staates beruht darauf, daß eine Massen- und Menschheitsdemokratie keine Staatsform, auch keinen demokratischen Staat zu realisieren vermag.

Bolschewismus und Faschismus dagegen sind wie jede Diktatur zwar antiliberal, aber nicht notwendig antidemokratisch. In der Geschichte der Demokratie gibt es manche Diktaturen, Cäsarismen und andere Beispiele auffälliger, für die liberalen Traditionen des letzten Jahrhunderts ungewöhnlicher Methoden, den Willen des Volkes zu bilden und eine Homogenität zu schaffen. Es gehört zu den undemokratischen, im 19. Jahrhundert aus der Vermengung mit liberalen Grundsätzen entstandenen Vorstellungen, das Volk könne seinen Willen nur in der Weise äußern, daß jeder einzelne Bürger, in tiefstem Geheimnis und völliger Isoliertheit, also ohne aus der Sphäre des Privaten und Unverantwortlichen herauszutreten, unter „Schutzvorrichtungen" und „unbeobachtet" — wie die deutsche Reichsstimmordnung vorschreibt — seine Stimme abgibt, dann jede einzelne Stimme registriert und eine arithmetische Mehrheit berechnet wird. Ganz elementare Wahrheiten sind dadurch in Vergessenheit geraten und der heutigen Staatslehre anscheinend unbekannt. Volk ist ein Begriff des öffentlichen Rechts. Volk existiert nur in der Sphäre der Publizität. Die einstimmige Meinung von hundert Millionen Privatleuten ist weder Wille des Volkes, noch öffentliche Meinung. Der Wille des Volkes kann durch Zuruf, durch acclamatio, durch selbstverständliches, unwidersprochenes Dasein ebensogut und noch besser demokratisch geäußert werden als durch den statistischen Apparat, den man seit einem halben Jahrhundert mit einer so minutiösen Sorgfalt ausgebildet hat. Je stärker die Kraft des demokratischen Gefühls, um so sicherer die Erkenntnis, daß Demokratie etwas anderes ist als ein Registriersystem geheimer Abstimmungen. Vor einer nicht nur im technischen, sondern auch im vitalen Sinne unmittelbaren Demokratie erscheint das aus liberalen Gedankengängen entstandene Parlament als eine künstliche Maschinerie, während diktatorische und cäsaristische Methoden nicht nur von der acclamatio des Volkes getragen, sondern auch unmittelbare Äußerungen demokratischer Substanz und Kraft sein können.

Auch wenn der Bolschewismus unterdrückt und der Faschismus ferngehalten wird, ist deshalb die Krisis des heutigen Parlamentarismus nicht im geringsten überwunden. Denn sie ist nicht als Folge des Auftretens

dieser beiden Gegner entstanden; sie war vor ihnen da und würde nach ihnen fortdauern. Sie entspringt den Konsequenzen der modernen Massendemokratie und im letzten Grunde dem Gegensatz eines von moralischem Pathos getragenen liberalen Individualismus und eines von wesentlich politischen Idealen beherrschten demokratischen Staatsgefühls. Ein Jahrhundert geschichtlicher Verbindungen und gemeinsamen Kampfes gegen den fürstlichen Absolutismus hat die Erkenntnis dieses Gegensatzes aufgehalten. Heute aber tritt seine Entfaltung täglich stärker hervor und läßt sich durch keinen weltläufigen Sprachgebrauch mehr verhindern. Es ist der in seiner Tiefe unüberwindliche Gegensatz von liberalem Einzelmensch-Bewußtsein und demokratischer Homogenität.

8. Der Begriff des Politischen (1927)

Als man erkannte, welche große Bedeutung den wirtschaftlichen Vereinigungen innerhalb des Staates zukommt, und insbesondere das Anwachsen der Gewerkschaften bemerkte, gegen deren wirtschaftliches Machtmittel, den Streik, die Gesetze des Staates ziemlich machtlos waren, hat man etwas voreilig den Tod und das Ende des Staates proklamiert. Das geschah, soviel ich sehe, als eigentliche Doktrin erst seit 1906 und 1907 bei französischen Syndikalisten[1]. Von Staatstheoretikern, die in diesen Zusammenhang gehören, ist Duguit der bekannteste; er hat seit 1901 den Souveränitätsbegriff und die Vorstellung von der personalen Einheit des Staates zu widerlegen versucht, mit manchen treffenden Argumenten gegen eine unkritische Staatsmetaphysik, aber im wesentlichen doch den eben dargelegten, eigentlichen Sinn des Souveränitätsgedankens verfehlend. Dasselbe gilt von der weitaus interessantesten Staatslehre, die im letzten Jahrzehnt aufgestellt worden ist, der sogenannten pluralistischen Staatstheorie von Harold J. Laski[2]. Ihr Pluralismus besteht darin, die souveräne Einheit des Staates, d. h. die politische Einheit zu leugnen und immer wieder hervorzuheben, daß der einzelne Mensch in vielen verschiedenen sozialen Verbindungen lebt: er ist Mitglied einer Religionsgesellschaft, einer Gewerkschaft, eines Sportklubs und vieler anderer „Assoziationen“, die ihn von Fall zu Fall verschieden stark bestimmen, ohne daß man von einer dieser Assoziationen sagen könnte, sie sei absolut maßgebend und souverän. Vielmehr können sich die verschiedenen Verbindungen, jede auf einem verschiedenen Gebiet, als die stärksten erweisen. Es wäre z. B. denkbar, daß die Mitglieder einer Gewerkschaft, wenn dieser Verband die Parole ausgibt, keine Kirche mehr zu besuchen, trotzdem zur Kirche

[1] „Cette chose énorme ... la mort de cet être fantastique, prodigieux, qui a tenu dans l’histoire une place si colossale: l’Etat est mort.“ E. Berth, dessen Ideen von Georges Sorel stammen, in Le Mouvement socialiste, Oktober 1907, p. 314. Léon Duguit zitiert diese Stelle in seinen Vorträgen Le droit social, le droit individuel et la transformation de l’Etat, 1. Aufl. 1908; er begnügt sich damit, zu sagen, daß der souveräne und als Person gedachte Staat tot oder am Sterben sei (S. 150: L’Etat personnel et souverain est mort ou sur le point de mourir). In Duguits Werk L’Etat, Paris 1901, finden sich solche Sätze noch nicht, obwohl die Kritik des Souveränitätsbegriffes schon die gleiche ist. Interessante weitere Beispiele dieser syndikalistischen Diagnose des heutigen Staates bei Esmein, Droit constitutionnel (7. Auflage von Nézard) 1921, I, S. 55 ff. Die syndikalistische Lehre ist auch hinsichtlich ihrer Diagnose des Staates von der marxistischen Konstruktion zu unterscheiden. Für die Marxisten ist der Staat nicht tot oder am Sterben, er ist vielmehr als Mittel zur Herbeiführung der klassen- und erst damit staatlosen Gesellschaft notwendig und vorläufig noch wirklich.

[2] Studies in the Problem of Sovereignty 1917; Authority in the Modern State 1919, Foundation of Sovereignty 1921, A Grammar of Politics 1925.

gehen, aber gleichzeitig eine von der Kirche erlassene Aufforderung, aus der Gewerkschaft auszutreten, ebenfalls nicht befolgen. Der geschichtliche Vorgang, den Laski mit besonderer Vorliebe zitiert und der auf ihn offenbar einen großen Eindruck gemacht hat, ist Bismarcks „Kulturkampf" gegen die römische Kirche. Er soll beweisen, daß selbst ein Staat von der ungebrochenen Kraft des Bismarckschen Reiches nicht souverän und allmächtig war. Ebensowenig ist der Staat auf wirtschaftlichem Gebiet allmächtig. Das alles trifft zweifellos zu, und die Wendungen von der „Allmacht" des Staates sind eben nur oberflächliche Redensarten der Juristen. Aber damit ist die Frage noch nicht beantwortet, welche „soziale Einheit" (wenn ich einmal hier den ungenauen, liberalen Begriff des „Sozialen" übernehmen darf) den Konfliktsfall entscheidet und die maßgebende Gruppierung nach Freund und Feind bestimmt. Weder eine Kirche, noch eine Gewerkschaft hätte einen Krieg, den das Deutsche Reich unter Bismarck beschloß, verboten oder verhindert. Natürlich konnte Bismarck dem Papst nicht den Krieg erklären, aber nur weil der Papst selber kein jus belli mehr hatte. Es wäre jedenfalls keine Instanz denkbar gewesen, die einer den Ernstfall betreffenden Entscheidung der damaligen deutschen Regierung hätte entgegentreten können, ohne damit selber zum politischen Feinde zu werden und von allen Konsequenzen dieses Begriffes getroffen zu werden. Das genügt, um einen vernünftigen Begriff von Souveränität und Einheit zu begründen. Die politische Einheit ist eben ihrem Wesen nach die maßgebende Einheit, gleichgültig aus welchen Motiven sie ihre letzten psychischen Kräfte zieht. Sie existiert oder sie existiert nicht. Wenn sie existiert, ist sie die höchste, d. h. im entscheidenden Fall bestimmende Einheit.

Daß der Staat eine Einheit ist, und zwar die maßgebende Einheit, beruht auf seinem politischen Charakter. Eine pluralistische Theorie, welche diese Einheit bestreitet und eine politische Assoziation neben andere, z. B. religiöse oder ökonomische Assoziationen stellt, vermag auf die Frage nach dem spezifischen Inhalt des Politischen keine Antwort zu geben. In keinem der vielen Bücher von Laski wird man eine bestimmte Definition des Politischen finden, obwohl immer von Staat, Politik, Souveränität und „Government" die Rede ist. Der Staat verwandelt sich in eine Assoziation, die mit andern Assoziationen konkurriert. Er wird eine Gesellschaft neben und zwischen manchen andern Gesellschaften, die innerhalb oder außerhalb des Staates bestehen. Das ist eben der „Pluralismus" dieser Staatstheorie. Die frühere Überlegenheit des Staates, seine „Hoheit" gegenüber der Gesellschaft und sein „Monopol" der höchsten Einheit, sind damit selbstverständlich entfallen. Es bleibt aber, genauer betrachtet, bei Laski ganz unklar, was nunmehr der „Staat" überhaupt noch sein soll. Bald erscheint er in alter, liberaler Weise als bloßer Diener der wesentlich ökonomisch bestimmten Gesellschaft, bald aber pluralistisch als eine besondere Art Gesellschaft, d. h. eine Assoziation neben anderen Assoziationen. Es müßte nun doch vor allem klargestellt werden, aus welchem

Grunde die Menschen dazu kommen, neben den religiösen, ökonomischen und anderen Assoziationen auch noch politische Assoziationen zu bilden, und worin der spezifisch politische Zweck dieser Assoziationen besteht. Hier liegt eine fundamentale Unklarheit; eine klare und einfache Linie des Gedankenganges ist nicht zu erkennen. Diese pluralistische Staatstheorie ist eben vor allem selber pluralistisch, d. h. sie hat kein einheitliches Zentrum, sondern zieht ihre gedanklichen Motive aus sehr verschiedenen Ideenkreisen (Religion, Wirtschaft, Liberalismus, Sozialismus usw.) und ignoriert den zentralen Begriff jeder Staatslehre, das Politische. In Wahrheit gibt es keine politische „Gesellschaft“ oder „Assoziation“, es gibt nur eine politische Einheit, eine politische Gemeinschaft. Die reale Möglichkeit der Gruppierung von Freund und Feind genügt, um über das bloß Gesellschaftlich-Assoziative hinaus eine maßgebende Einheit zu schaffen, die etwas spezifisch Anderes und gegenüber den übrigen Assoziationen etwas Entscheidendes ist[1]. Entfällt diese Einheit, so entfällt auch das Politische selbst. Nur solange das Wesen des Politischen nicht erkannt oder nicht beachtet wird, ist es möglich, eine politische „Assoziation“ pluralistisch neben eine religiöse, ökonomische oder andere Assoziation zu stellen und sie mit ihnen in Konkurrenz treten zu lassen. Aus dem Begriff des Politischen ergeben sich allerdings, wie unten gezeigt werden soll, pluralistische Konsequenzen, aber nicht in dem Sinne, daß innerhalb der politischen Einheit an die Stelle der maßgebenden Freund- und Feindgruppierung ein Pluralismus treten könnte, ohne mit der Einheit auch das Politische selbst zu zerstören.

Zum Staat als einer wesentlich politischen Einheit gehört das jus belli, d. h. die reale Möglichkeit, im gegebenen Fall kraft eigener Entscheidung den Feind zu bestimmen und ihn zu bekämpfen. Mit welchen technischen Mitteln der Kampf geführt wird, welche Heeresorganisation besteht, wie groß die Aussichten sind, den Krieg zu gewinnen, ist hier gleichgültig, solange das die politische Einheit bildende Volk bereit ist, für seine Existenz und seine Unabhängigkeit zu kämpfen, wobei es kraft eigener Entscheidung bestimmt, worin seine Unabhängigkeit und Freiheit besteht. Die Entwicklung der militärischen Technik scheint dahin zu führen, daß vielleicht nur noch wenige Völker übrig bleiben, denen ihre industrielle Macht es erlaubt, einen aussichtsreichen Krieg zu führen, während kleinere Völker freiwillig oder notgedrungen auf das jus belli verzichten, wenn es ihnen nicht gelingt, durch eine richtige Bündnispolitik ihre Selbständigkeit zu wahren. Mit dieser Entwicklung ist nicht bewiesen, daß Krieg, Staat und Politik überhaupt aufgehört haben. Jede Änderung und Umwälzung der menschlichen Geschichte und Entwicklung hat neue Formen und neue Dimensionen der politischen Gruppierung hervorgebracht und früher bestehende politische Gebilde vernichtet.

[1] „Wir können sagen, daß sich am Tage der Mobilisierung die Gesellschaft, die bis dahin bestand, in eine Gemeinschaft umformte“, Lederer, Archiv f. Soz.-Wiss. 39 (1915), S. 349.

Der Staat als die maßgebende politische Einheit hat eine ungeheure Befugnis bei sich konzentriert: die Möglichkeit, Krieg zu führen und damit offen über das Leben von Menschen zu verfügen. Denn das jus belli enthält eine solche Verfügung; es bedeutet die doppelte Möglichkeit: von Angehörigen des eigenen Volkes Todesbereitschaft und Tötungsbereitschaft zu verlangen, und auf der Feindesseite stehende Menschen zu töten. Die Befugnis, in der Form eines Strafurteils über Leben und Tod eines Menschen zu verfügen, das jus vitae ac necis, kann auch einer anderen, innerhalb der politischen Einheit bestehenden Verbindung, etwa der Familie oder dem Familienhaupt zustehen, nicht aber das jus belli, solange die politische Einheit als solche vorhanden ist. Auch ein Recht der Blutrache zwischen den Familien oder Sippen müßte während eines Krieges suspendiert werden, wenn überhaupt eine politische Einheit bestehen soll. Ein menschlicher Verband, der auf diese Konsequenzen des jus belli verzichten wollte, wäre kein politischer Verband, denn er würde auf die Möglichkeit verzichten, maßgebend darüber zu entscheiden, wen er als Feind betrachtet und behandelt. Durch diese Macht über das physische Leben der Menschen erhebt sich die politische Gemeinschaft über jede andere Art von Gemeinschaft oder Gesellschaft. Innerhalb dieser Gemeinschaft können dann wieder politische Untergebilde bestehen mit eigenen oder übertragenen Befugnissen, aber, solange die Einheit besteht, nicht mit einem selbständigen jus belli.

Eine religiöse Gemeinschaft, eine Kirche, kann von ihren Angehörigen vielleicht verlangen, daß sie für ihren Glauben sterben und den Märtyrertod erleiden, aber nur des eigenen Seelenheils wegen, nicht für die religiöse Gemeinschaft als solche. In einer ökonomisch bestimmten Gesellschaft, deren Ordnung, d. h. berechenbares Funktionieren im Bereich wirtschaftlicher Kategorien vor sich geht, kann unter keinem denkbaren Gesichtspunkt verlangt werden, daß irgendein Mitglied der Gesellschaft im Interesse des ungestörten Funktionierens sein Leben opfere. Mit ökonomischen Zweckmäßigkeiten eine solche Forderung zu begründen, wäre ein Widerspruch gegen die individualistischen Prinzipien der Gesellschaft und aus ökonomischen Normen oder Idealen niemals zu rechtfertigen. Der einzelne Mensch mag freiwillig sterben wofür er will. Die ökonomisch funktionierende Gesellschaft wird auch Mittel finden, einen Störer außerhalb ihres Kreislaufs zu stellen und ihn auf eine nicht gewaltsame, „friedliche" Art unschädlich zu machen, d. h. konkret gesprochen, ihn nötigenfalls verhungern zu lassen. Aber es gibt kein Programm, keine Norm und keine Zweckhaftigkeit, aus deren Inhalt, mag er noch so richtig, vernünftig oder erhaben sein, ein Verfügungsrecht über das physische Leben anderer Menschen entstehen könnte. Von den Menschen im Ernst zu fordern, daß sie Menschen töten und bereit sind, zu sterben, damit Handel und Industrie der Überlebenden blühe oder die Konsumkraft der Enkel gedeihe, ist grauenhaft und verrückt. Den Krieg als Menschenmord verfluchen und dann von den Menschen zu verlangen, daß sie Krieg führen und im Kriege

töten und sich töten lassen, damit es „nie wieder Krieg" gebe, ist ein manifester Betrug. Der Krieg, die Todesbereitschaft kämpfender Menschen, die physische Tötung von anderen Menschen, die auf der Seite des Feindes stehen, alles das hat keinen normativen, sondern nur einen existenziellen Sinn, und zwar in der Realität der Situationen des wirklichen Kampfes gegen einen wirklichen Feind, nicht in irgendwelchen idealen Programmen oder Normativitäten. Es gibt keinen rationalen Zweck, keine noch so richtige Norm, kein noch so ideales Programm, keine Legitimität oder Legalität, die es rechtfertigen könnte, daß Menschen sich gegenseitig dafür töten. Wenn eine solche physische Vernichtung menschlichen Lebens nicht aus der seinsmäßigen Behauptung der eigenen Existenzform gegenüber einer ebenso seinsmäßigen Verneinung dieser Form geschieht, so läßt sie sich eben nicht rechtfertigen. Auch mit ethischen und juristischen Normen kann man keinen Krieg begründen. Gibt es wirklich Feinde in der seinsmäßigen Bedeutung, wie es hier gemeint ist, so ist es sinnvoll, und zwar politisch sinnvoll, sie nötigenfalls physisch abzuwehren und mit ihnen zu kämpfen. Das ist keine Legitimierung oder Rechtfertigung, sondern hat einen rein existenziellen Sinn.

Daß die Gerechtigkeit nicht zum Begriff des Krieges gehört, ist seit Grotius im allgemeinen anerkannt[1]. Die Konstruktionen, die einen gerechten Krieg fordern, dienen gewöhnlich selbst wieder einem politischen Zweck. Von einem politisch geeinten Volk verlangen, daß es nur aus einem gerechten Grunde Krieg führe, ist nämlich entweder etwas ganz Selbstverständliches, wenn es heißt, daß nur gegen einen wirklichen Feind Krieg geführt werden soll; oder aber es versteckt sich dahinter das politische Bestreben, die Verfügung über das jus belli in andere Hände zu spielen und Gerechtigkeitsnormen zu finden, über deren Inhalt und Anwendung im Einzelfall nicht das Volk selbst entscheidet, sondern irgendeine andere Instanz, welche auf diese Weise bestimmt, wer der Feind ist. Solange ein Volk in der Sphäre des Politischen existiert, muß es, wenn auch nur für den extremsten Fall — über dessen Vorliegen es aber selber entscheidet — die Unterscheidung von Freund und Feind selber bestimmen. Darin liegt das Wesen seiner politischen Existenz. Hat es nicht mehr die Fähigkeit oder den Willen zu dieser Unterscheidung, so hört es auf, politisch zu existieren. Läßt es sich von einem Fremden vorschreiben, wer sein Feind ist und gegen wen es kämpfen darf oder nicht, so ist es kein politisch freies Volk mehr. Ein Krieg hat seinen Sinn nicht darin, daß er für hohe Ideale oder für Rechtsnormen, sondern darin, daß er gegen den eigenen Feind geführt wird. Alle Trübungen dieser Kategorie von Freund und Feind erklären sich aus der Vermengung mit irgendwelchen Abstraktionen oder Normen.

Ein politisch existierendes Volk kann also nicht darauf verzichten, gegebenenfalls Freund und Feind durch eigene Bestimmung auf eigene

[1] De jure belli ac pacis, 1. I, c. I, N. 2: „Justitiam in definitione (sc. belli) non includo."

Gefahr zu unterscheiden. Entfällt diese Unterscheidung, so entfällt das politische Leben überhaupt. Es steht einem Volk keineswegs frei, durch irgendwelche Proklamationen und Verzichte dieser schicksalvollen Unterscheidung zu entgehen. Erklärt ein Teil des Volkes, keinen Feind mehr zu kennen, so stellt er sich nach Lage der Sache auf die Seite der Feinde und hilft ihnen, aber die Unterscheidung von Freund und Feind ist damit nicht beseitigt. Behaupten die Bürger eines Staates von sich, daß sie persönlich keine Feinde haben, so hat das mit dieser Frage nichts zu tun, denn ein Privatmann hat keine politischen Feinde; er kann mit solchen Erklärungen höchstens sagen wollen, daß er sich aus der politischen Gemeinschaft, zu welcher er seiner Existenz nach gehört, herausstellen und nur noch als Privatmann leben will. Es wäre ferner ein Irrtum, zu glauben, ein einzelnes Volk könnte durch eine Freundschaftserklärung an alle Welt oder dadurch, daß es sich freiwillig entwaffnet, die Unterscheidung von Freund und Feind beseitigen. Auf diese Weise wird die Welt nicht entpolitisiert und nicht in einen Zustand reiner Moralität oder Wirtschaftlichkeit versetzt. Wenn ein Volk die Mühen und das Risiko fürchtet, so wird sich schon ein anderes Volk finden, das ihm diese Mühen abnimmt, indem es seinen „Schutz gegen äußere Feinde" und damit die politische Herrschaft übernimmt. Der Schutzherr bestimmt dann den Feind, kraft des ewigen Zusammenhangs von Schutz und Gehorsam[1]. Es wäre tölpelhaft, zu glauben, ein wehrloses Volk habe nur noch Freunde, und eine krapulose Berechnung, der Feind könnte vielleicht durch Widerstandslosigkeit gerührt werden. So wenig ein Mensch durch den Verzicht auf eine ästhetische oder wirtschaftliche Produktivität die Welt in den Zustand reiner Moralität überführt, so wenig kann ein Volk durch den Verzicht auf die politische Entscheidung einen rein moralischen oder ökonomischen Zustand der Menschheit herbeiführen. Dadurch, daß ein Volk nicht mehr die Kraft oder den Willen hat, sich in der Sphäre des Politischen zu halten, verschwindet das Politische nicht aus der Welt. Es verschwindet nur ein schwaches Volk.

Aus dem Begriffsmerkmal des Politischen folgt der Pluralismus der Staaten. Die politische Einheit setzt die reale Möglichkeit des Feindes und damit eine andere, koexistierende, politische Einheit voraus. Es gibt deshalb auf der Erde, solange es überhaupt einen Staat gibt, immer mehrere Staaten und kann keinen die ganze Erde und ganze Menschheit umfassenden Welt„staat" geben. Die politische Welt ist ein Pluriversum, kein Universum. Insofern ist jede Staatstheorie pluralistisch, wenn auch in einem anderen Sinne als dem der oben besprochenen pluralistischen Theorie von Laski. Die politische Einheit kann ihrem Wesen nach nicht universal sein. Sind die verschiedenen Völker und Menschengruppen der Erde alle so geeint, daß ein Kampf zwischen ihnen real unmöglich wird, hört also die Unterscheidung von Freund und Feind auch der bloßen Eventualität nach

[1] Diese „mutual relation between Protection and Obedience" wollte Hobbes durch den „Leviathan" zum Bewußtsein bringen; vgl. die Schlußworte der englischen Ausgabe von 1651, S. 396.

auf, so gibt es nur noch Wirtschaft, Moral, Recht, Kunst usw., aber keine Politik und keinen Staat mehr. Ob und wann dieser Zustand der Erde und der Menschheit eintreten wird, weiß ich nicht. Vorläufig ist er nicht da. Es wäre eine unehrliche Fiktion, ihn als vorhanden anzunehmen, und eine handgreifliche Verwechslung, zu meinen, weil heute jeder Krieg zwischen Großmächten leicht zu einem „Weltkrieg" wird, müßte die Beendigung dieses Krieges den „Weltfrieden" und damit jenen idyllischen Endzustand der Staatenlosigkeit bedeuten.

Die Menschheit als solche kann keinen Krieg führen, denn sie hat keinen Feind, wenigstens nicht auf diesem Planeten. Der Begriff der Menschheit schließt den Begriff des Feindes aus, weil auch der Feind nicht aufhört, Mensch zu sein, und damit die spezifische Unterscheidung entfällt. Daß Kriege im Namen der Menschheit geführt werden, ist keine Widerlegung dieser einfachen Wahrheit, sondern hat nur einen besonders intensiven politischen Sinn. Wenn ein Staat im Namen der Menschheit seinen politischen Feind bekämpft, so ist das kein Krieg der Menschheit, sondern ein Krieg, den ein bestimmter Staat gegen einen andern führt. Der Name der Menschheit könnte, weil man nun einmal solche „Namen" nicht ohne gewisse Konsequenzen führen kann, nur die schreckliche Bedeutung haben, daß dem Feind die Qualität des Menschen abgesprochen und dadurch der Krieg besonders unmenschlich wird. Aber abgesehen von diesem hochpolitischen Mißbrauch des unpolitischen Namens „Menschheit" gibt es keine Kriege der Menschheit als solcher. Menschheit ist kein politischer Begriff, ihm entspricht auch keine politische Einheit oder Gemeinschaft und kein Status. Die Menschheit der naturrechtlichen und liberal-individualistischen Doktrinen ist eine universale, d. h. alle Menschen der Erde umfassende Gesellschaft, ein System von Beziehungen zwischen einzelnen Menschen, das erst dann vorhanden ist, wenn die reale Möglichkeit des Kampfes ausgeschlossen und jede Freund- und Feindgruppierung unmöglich geworden ist. In dieser universalen Gesellschaft wird es dann keine Völker als politische Einheiten und deshalb auch keinen Staat mehr geben.

Die Idee eines Völkerbundes entspricht bisher nur einer sehr unklaren Tendenz, den unpolitischen Zustand der Universal-Gesellschaft „Menschheit" zu verwirklichen. Deshalb wird fast immer ziemlich kritiklos für diesen Völkerbund beansprucht, daß er universal sein müsse, d. h. alle Staaten der ganzen Erde umfasse. Universalität müßte aber völlige Entpolitisierung und damit Staatenlosigkeit bedeuten. Um so widerspruchsvoller erscheint die 1919 gegründete Genfer Einrichtung, die man als „Völkerbund" oder, nach ihrem offiziellen Namen, besser als „Völkergesellschaft" (Société des nations) bezeichnet. Dieser Völkerbund ist ein zwischenstaatliches Gebilde, er setzt Staaten als solche voraus, regelt einige ihrer gegenseitigen Beziehungen und garantiert sogar ihre politische Existenz. Er ist nicht nur keine universale, sondern nicht einmal eine internationale Organisation, wenn man das Wort „international", wie es richtig und ehrlich ist, von „zwischenstaatlich" unterscheidet und nur für die wirklich internatio-

nalen Bewegungen, d. h. für solche vorbehält, die, über die Grenzen der Staaten hinweg- und durch ihre Mauern hindurchgehend, die bisherige Impermeabilität des Staates ignorieren, wie z. B. die dritte Internationale. Hier zeigen sich gleich die elementaren Gegensätze von international und zwischenstaatlich, von entpolitisierter Universal-Gesellschaft und zwischenstaatlicher Garantie des status quo der staatlichen Grenzen, und es ist im Grunde kaum begreiflich, wie eine wissenschaftliche Behandlung des „Völkerbundes" daran vorbeigehen und die Verwirrung sogar noch unterstützen kann. Der Genfer Völkerbund hebt die Möglichkeit von Kriegen nicht auf, so wenig wie er die Staaten aufhebt. Er führt neue Möglichkeiten von Kriegen ein, erlaubt Kriege, fördert Koalitionskriege und beseitigt eine Reihe von Hemmungen des Krieges dadurch, daß er gewisse Kriege legitimiert. Wie er bis heute besteht, ist er ein System von Diplomatenkonferenzen, kombiniert mit einem Verwaltungsbüro, dem Generalsekretariat. Er ist, wie ich an anderer Stelle[1] gezeigt habe, kein Bund, wohl aber möglicherweise ein Bündnis. Nur insofern zeigt sich in ihm der echte Begriff der Menschheit noch wirksam, als seine eigentliche Tätigkeit auf humanitärem, nicht-politischem Gebiete liegt und er wenigstens eine „Tendenz" zur Universalität hat; angesichts seiner wirklichen Verfassung und der selbst innerhalb dieses sogenannten „Bundes" bestehen bleibenden Möglichkeit eines Krieges ist diese „Tendenz" allerdings nur eine Phrase. Ein nicht universaler Völkerbund kann natürlich nur dadurch politische Bedeutung erhalten, daß er ein Bündnis, eine Koalition darstellt. Damit wäre das jus belli nicht beseitigt. Ein Völkerbund als universale Menschheitsorganisation müßte die schwierige Leistung vollbringen, erstens allen bestehen bleibenden menschlichen Gruppierungen das jus belli effektiv wegzunehmen und zweitens trotzdem selber kein jus belli zu übernehmen, denn sonst wären Universalität, Menschheit, Gesellschaft, kurz alle wesentlichen Merkmale wieder entfallen.

Umfaßt ein „Weltstaat" die ganze Erde und die ganze Menschheit, so wäre er demnach keine politische Einheit und nur mit einer Redensart ein Staat zu nennen. Würde tatsächlich auf der Grundlage einer wirtschaftlichen und verkehrstechnischen Einheit die ganze Menschheit und die ganze Erde geeint, so wäre das eine „soziale" Einheit, das heißt eine zwischen den Polaritäten von Ethik und Ökonomik den Indifferenzpunkt suchende „Gesellschaft". Es wäre auch kein „Imperium", sondern müßte jeden politischen Charakter verlieren.

---

[1] Die Kernfrage des Völkerbundes. Berlin 1926.

9. Donoso Cortes in Berlin, 1849[1] (1927)

Die Kreuzzeitung hatte in einer Notiz aus Paris vom 4. Mai 1853 Donoso Cortes folgenden Nachruf gewidmet:

„Nicht nur Spanien, die gesamte Christenheit hat durch den gestern Abend nach 9 Uhr hier erfolgten Tod des spanischen Gesandten am Hofe Louis Napoleons einen schweren Verlust erlitten. Don Joaquin José Maria Donoso Cortes, Marques de Valdegamas, war 1809 geboren, wenn ich nicht irre, also noch im frischesten Mannesalter und gehörte zu jenen spezifisch katholischen Staatsmännern, die deshalb schon die besten Vertreter der katholischen Könige Spaniens sind, die aber eine weit über die Grenzen ihres Vaterlandes hinausgehende Bedeutung erhalten, wenn sich die tiefe katholische Überzeugung mit so außerordentlichen diplomatischen Talenten paart, wie bei dem verewigten Donoso Cortes. Man hat diesen spanischen Staatsmann einen spanischen Montalembert nennen wollen. Das ist fast eine Beleidigung für ihn, denn Montalembert mag ein katholischer Parteiführer seyn, ein katholischer Staatsmann ist er nicht, dazu ist er noch heute ein viel zu unverbesserlicher Orleanist. Sie werden sich noch des tiefen Eindrucks erinnern, den die Kammerreden und Schriften von Donoso Cortes zu machen pflegten, und wie dieselben auch von conservativen Nicht-Katholiken hochgeschätzt und als gewaltige Waffe gegen die Revolution angesehen wurden! Sie haben Gelegenheit gehabt, diesen ausgezeichneten Mann in Berlin kennen zu lernen; Spanien konnte durch Niemanden besser vertreten seyn als durch ihn. Seit dem 28. März 1831 war er hier accreditiert. Sein Bruder, der durch eine telegraphische Depesche aus Madrid hierherberufen worden, findet ihn nicht mehr am Leben."

Man könnte nach solchen Worten glauben, Donoso habe in Deutschland einen großen Erfolg gehabt, obwohl er sich noch nicht ein Jahr — von Februar bis November 1849 — als spanischer Bevollmächtigter in Berlin aufgehalten hat. In Wahrheit muß man sagen, daß sein politisches Wirken, soweit Preußen oder Deutschland in Frage steht, „auf einer Wasserwelle geschrieben" war. Seine Reden wurden in Berlin bewundert, der König selbst zitierte seinen Ausspruch über die Frankfurter Nationalversammlung aus der Madrider Rede vom 30. Januar 1850[2]. Aber was an Erinnerung von ihm zurückblieb, erscheint wie ein schwaches, getrübtes Bild. Die Persönlichkeit des Mannes, der ihn in Deutschland literarisch bekannt zu machen suchte und übersetzte, Franz Joseph Buß, konnte dem katholischen Spanier wenig Interesse oder gar Sympathien gewinnen. Buß war ein höchst problematischer, abstoßender Mensch, den Karl Biedermann in seinen „Erinnerungen aus der Paulskirche" (Leipzig 1849) im Gegensatz zu den „feinen" — wie Ketteler und Döllinger — als Typus des „groben Ultramontanen" hinstellt, den Karl Freytag als den „Widerwärtigsten von allen Ultramontanen" bezeichnet und der in der Allgemeinen Deutschen Biographie wohl den schlimmsten biographischen Artikel erhalten hat, den

[1] Eine wichtige Quelle, die offiziellen Berichte, welche Donoso seiner Regierung nach Madrid schickte, ist noch nicht zugänglich. Die folgende Darstellung ist daher auf die veröffentlichten Briefe angewiesen, wie sie die spanische Ausgabe der Werke (im folgenden mit Obras zitiert), die französische Ausgabe von 1858 (zitiert Veuillot) und die Veröffentlichung des Grafen Adhémar d'Antioche, Paris 1880 (zitiert: Antioche), enthalten. Die spanische Ausgabe ist nach meinen Erfahrungen in Deutschland selten; ich habe daher im allgemeinen auf Veuillot verwiesen.

[2] Vgl. Otto Hoetzsch, Peter von Meyendorff, Bd. II S. 285, Berlin 1925, über den zitierten Ausspruch vgl. unten.

man in einem akademischen Werke finden kann, wo er mit starken Ausdrücken als ein zynisches und verlogenes, psychopathologisches Subjekt erscheint[1]. Wie man nun immer über diesen Buß denken mag, es ist keine gute Position, von einem solchen Mann in Deutschland präkonisiert zu werden. Viel wichtiger aber und für das in Deutschland weiterlebende Bild von Donoso gefährlich ist eine Bemerkung Bismarcks, der in seinen „Gedanken und Erinnerungen" den Namen dieses Spaniers in eine derartig affekterfüllte Region versetzt, daß es für viele gute Deutsche eine Art Inferno bedeutet. Bismarck spricht davon, daß der Papst 1870 mit einem Siege Frankreichs über Deutschland rechnete und eine Niederlage des evangelischen Preußen für einen Gewinn des Katholizismus gehalten hätte. Die päpstlichen Beziehungen zum kaiserlichen Frankreich, namentlich zur Kaiserin Eugenie, waren freundschaftlichster Art. „Es würden sich die gesta Dei per Francos vielleicht um einige neue Fortschritte der päpstlichen Macht bereichert haben, und die Entscheidung der konfessionellen Kämpfe, die nach der Meinung katholischer Schriftsteller (Donoso Cortes de Valdegamas) schließlich ‚auf dem Sande der Mark Brandenburg' auszufechten sind, würde durch eine Übermachtstellung Frankreichs in Deutschland nach verschiedenen Richtungen hin gefördert worden sein." Österreich und Frankreich, meint Bismarck, wären auf dem gemeinsamen Boden des Katholizismus einander näher gekommen und hätten nach dem Kriege ihre Revanche gesucht. Daß in diesem Zusammenhang der Name Donoso Cortes auftaucht — den meisten Lesern der „Gedanken und Erinnerungen" sicher fremd und seltsam — ist ein Zeichen von Bismarcks tiefsten Instinkten und eine beachtenswerte Nachwirkung aus den Revolutionsjahren.

Donoso war am 22. Februar 1849 in Berlin angekommen. Sein Mißtrauen gegen Preußen, seine Abneigung gegen Berlin waren schon vor der Ankunft entschiedene Sache und wurden durch seinen Aufenthalt nur verstärkt, als sich immer mehr zeigte, daß der antirevolutionäre nordische Block — Rußland, Preußen, Österreich — nicht zustande kam. Die politische und geistige Atmosphäre Berlins war dem katholischen Spanier unerträglich; er war glücklich, als er vor einer in Berlin drohenden Epidemie nach Dresden flüchten konnte. Der einzige, der ihm nahestand, war der russische Baron Meyendorff[2], dessen politische Bemühungen, soweit sie Deutschland betrafen, dahin gingen, auf der Grundlage einer gegenrevolutionären Politik den Frieden zwischen Preußen und Österreich und dem deutschen Dualismus zu erhalten. Meyendorff hat die preußischen Konservativen in einer interessanten Weise beeinflußt. Von Bismarck spricht er als seinem Freund[3], Leopold von Gerlach, der ihn in seinen Denk-

[1] Artikel v. Schulte, Bd. 47 S. 407.

[2] In dem von Otto Hoetzsch herausgegebenen Briefwechsel Meyendorffs wird Donoso Bd. II S. 274 und S. 283 erwähnt. Meyendorff nennt ihn den „Montalembert espagnol", rühmt seine große Rede (vom 30. Januar 1850) und fügt hinzu: „que Metternich et Montalembert, que Ranke et Schelling en raffolent."

[3] Hoetzsch, a. a. O. S. 222: „Ennuyé de cette éternelle imitation de la Belgique, un député de la droite, mon ami Bismarck, lui répondit" etc.

würdigkeiten oft erwähnt, verschaffte er Nachrichten über die österreichischen Pläne und Erfolge, um den König einzuschüchtern und die Verfassungspläne von Radowitz, die Union und einen Bundesstaat unter preußischer Hegemonie zu vereiteln[1]. Dadurch war auch ein Gegensatz von Donoso und Radowitz gegeben. Zwar spricht Donoso anfangs (in einem Brief vom 26. April 1849) von Radowitz als einem der bedeutendsten Männer seiner Zeit[2]. Später aber sieht er den Triumph der Revolution gerade darin, daß auch Radowitz sich zum Vertreter des Konstitutionalismus macht; jetzt nennt er ihn einen oberflächlichen Menschen und glaubt, daß Radowitz wohl selber bemerkt habe, wie wenig der spanische Vertreter sich aus ihm mache[3]. Donosos vertrauter Freund, der preußische Gesandte in Madrid, Graf Raczynski, hatte Radowitz immer mißtraut und ihn mit Bunsen, Vincke und Gagern zusammen als Liberalen bezeichnet[4]. Radowitz war überzeugter Katholik, aber kein Freund der Jesuiten; er beklagte die Wiederherstellung des Jesuitenordens und hielt eine katholische Partei für das Unglück Deutschlands[5]. Die gemeinsame katholische Überzeugung und der gemeinsame Kampf gegen Liberalismus und Unitarismus reichten also nicht aus, um eine Gemeinschaft oder gar Freundschaft zu begründen. Bei den orthodoxen Protestanten Berlins konnte ein spanischer Katholik wie Donoso erst recht keinen Anklang finden. Auch war die außenpolitische Bedeutung Spaniens für Preußen nicht groß genug und das politische Ziel, das Donoso am Herzen lag, nämlich der Schutz des Papstes und des Kirchenstaates, den Preußen viel zu fremd oder gar unsympathisch, als daß man aus politischen Gründen an dem spanischen Diplomaten ein besonderes Interesse hätte nehmen können. So blieb dieser in Berlin einsam und ohne jeden äußeren Erfolg.

Der „nebulose Rationalismus" der Hegelschen Philosophie erfüllte ihn mit Entsetzen; die Religiosität der frommen Protestanten hat er niemals verstanden, die Staatsphilosophie von Friedrich Julius Stahl hat anscheinend überhaupt keinen Eindruck auf ihn gemacht, die Gepflogenheiten des preußischen Hofes waren ihm inkommensurabel. Er glaubte in Berlin ersticken zu müssen. Die preußische Politik mit ihrem Bestreben, von der Revolution für die Hegemonie Preußens zu profitieren und doch die alten

---

[1] Charakteristisch ist folgende Übereinstimmung: Leopold v. Gerlach notiert in seinen Denkwürdigkeiten Bd. I S. 333 am 9. Juni 1849: „Statt daß man auf alle Weise Österreich festhält, um die Einheit möglich zu machen, hilft man es nach der elenden hegemonischen Politik aus Deutschland ausstoßen. Was wird also geschehen, wenn diese gelungen ist? Österreich wird genötigt werden, sich eng an Rußland anzuschließen und die süddeutschen Staaten würden, da sie von Preußen keinen hinlänglichen Schutz erhalten können, sich an Frankreich wenden müssen." Ähnlich ein Brief von Donoso ebenfalls vom 9. Juni 1849, Antioche S. 90.

[2] Veuillot II. S. 44.

[3] Antioche S. 147.

[4] eod. S. 101.

[5] Meinecke, Radowitz S. 164, 535; über die Abneigung der Kurie gegen Radowitz S. 538. Zur Politik Meyendorffs S. 395, 428, 437 Anm. 474; Äußerungen Meyendorffs über Radowitz („ein großer Komödiant") vgl. Hoetzsch a. a. O. Bd. I S. XLIV, II S. 176, 287, 306 usw.

Begriffe von Monarchie, Autorität und Orthodoxie zu konservieren, erschien ihm unmöglich und verhängnisvoll. Die deutsche Einheit war für ihn wesentlich eine Sache der revolutionären Demokratie, während die deutsche Monarchie nur durch einen föderalistischen Staatenbund erhalten bleiben konnte. Wenn die preußische Regierung mit Hilfe der Revolution Deutschland unter Preußens Führung zu einigen suchte, so schien ihm das nicht nur wegen der Verbindung mit der Revolution, sondern am meisten wegen der außenpolitischen Wirkung gefährlich. Denn die deutsche Einheit, um die sich damals, seiner Meinung nach, die europäische Politik bewegte, konnte vernünftigerweise weder von England, noch von Frankreich, noch von Rußland zugelassen werden, von Rußland vor allem deshalb nicht, weil ein starkes demokratisches Deutschland das russische Reich seines europäischen Einflusses berauben und nach Asien zurückwerfen müßte. Wenn sich im Zentrum Europas ein mächtiger Staat bildete, so wäre das ein Zeichen für einen europäischen Krieg. Daher ist ihm die Idee der deutschen Einheit eine historisch unmögliche demokratische Illusion, durch Vernunft und geschichtliche Erfahrung in gleicher Weise verdammt — „una idea condemnada juntamente per la razon y per la historia[1]". Deutschland kann er sich nur als eine föderalistische Vereinigung von zwei getrennten Nationen denken, das süddeutsche katholische und das norddeutsche protestantische Deutschland. Von dem Staate aber, bei dem er als diplomatischer Vertreter akkreditiert war, von Preußen, hatte er den Glauben, es sei mit seiner regierenden Familie ein prodigium in der Geschichte der Völker. Sobald er hierauf zu sprechen kommt, hört man eine seltsame Mischung von Staunen, Angst, Bewunderung und Fremdheit. Preußen ist kein Staat, der sich wie andere mit einer gewissen geschichtlichen Gleichmäßigkeit in den Rhythmus der europäischen Entwicklung einfügte und seinen Weg nahm; es hat aus elender, östlicher Barbarei im Laufe von wenigen Jahrhunderten unerklärlich und unaufhaltsam seinen Aufstieg genommen, und in einer höchst geheimnisvollen Weise mußte ihm alles zur Expansion und Größe dienen: Vertragstreue und Vertragsbrüche, Siege wie Niederlagen, großartige Tugenden und niedrige Perfidien, manchmal die Größe seiner Könige und dann wieder die Größe seines Volkes: wenn das eine fehlte, war immer das andere vorhanden, um ihm vorwärtszuhelfen. Aber das Wesen seiner geschichtlichen Größe bleibt doch der Protestantismus. Mit ihm wird Preußen wachsen und vergehen. Er ist das Geheimnis von Preußens Leben und wird das Geheimnis von Preußens Tode sein[2]. Drei Jahre nach seinem Berliner Aufenthalt macht Donoso seinem Freunde Raczynski das Geständnis: wenn nicht die Rücksicht auf diesen Freund

[1] Obras V S. 23; Veuillot II S. 19 (Brief vom 14. März 1849). Sehr merkwürdig und charakteristisch der Zusatz: gerade das Absurde der Idee der deutschen Einheit macht sie für die Demokratie anziehend, denn die Demokratie liebt das Absurde. Solche Äußerungen müssen mit zahlreichen ähnlichen Äußerungen von Charles Maurras verglichen werden, damit die typisch romanisch-katholische Haltung gegenüber der modernen Demokratie erkennbar wird.

[2] Brief aus Berlin v. 23. Mai 1849, Veuillot II S. 82.

wäre, so hätte er den König von Preußen im Parlament angegriffen. „Denn ich bin kein Freund weder von Preußen, noch von seiner Politik, noch von seiner Vergrößerung, nicht einmal von seiner Existenz; ich glaube, daß es von seiner Geburt an dem Dämon geweiht war, und bleibe überzeugt, daß es ihm durch ein Geheimnis seiner Geschichte für immer geweiht ist[1]." Diese erstaunliche Äußerung wird dadurch noch auffälliger, daß sie an einen preußischen Gesandten gerichtet ist.

Trotz dieser Abneigung und trotz aller psychischen Depressionen folgte Donoso den Aktualitäten der Tagespolitik und dem Kampf der politischen Prinzipien auch in Berlin mit großer Klarheit. Sein Blick für revolutionäre Vorgänge war durch die Erfahrungen der zahlreichen spanischen Revolutionen geschärft. Schon im März 1849, kurz nach seiner Ankunft, entwirft er ein sehr frappantes Bild von der damaligen Lage Preußens und Deutschlands. Er staunt über die lächerliche Unbeholfenheit, mit der eine so gut fundierte Regierung wie die preußische einer so harmlosen Sache wie einem deutschen Parlament gegenübersteht. Den König Friedrich Wilhelm IV, der sich ähnlich wie Radowitz[2] die Revolution aus einer Art primitiver Klassentheorie erklärte, indem er einfach die Städte für revolutionär, das Land aber für königstreu hielt, warnte er in seiner ersten Audienz vor einem blinden Vertrauen auf die monarchische Gesinnung der Landbevölkerung; die Regierung müsse sich selbst retten und dürfe nicht auf die Bauern warten[3]. Der König selbst erschien ihm als ein trauriges Beispiel romantischer Verwirrung, der sich in einer Art religiösen Wahns für den Auserwählten Gottes hielt und deshalb keiner Belehrung mehr zugänglich war, der durch widerspruchsvolle Stimmungen und Tendenzen die Kraft der gegenrevolutionären Parteien lähmte, die Revolution verabscheute und sich doch verpflichtet fühlte, eine Verfassung zu geben, dann aber wieder eine Verfasung oktroyierte, die kein Produkt der Furcht, sondern ein wohlkalkuliertes System war, um den Liberalismus mit der Demokratie zu schlagen und trotzdem, mit Hilfe des Militärs und des Belagerungszustandes, ein absolutistisches Königtum zu retten. Für den religiösen Glauben des Königs, seinen aufrichtig christlichen Sinn, seinen ehrlichen Haß gegen Revolution und Liberalismus hat der spanische Katholik interessanterweise kaum ein Wort übrig. Die besonderen Gesichtspunkte der preußischen Politik interessieren ihn ebensowenig, wie umgekehrt die preußische Politik für seine katholischen Ideen irgendwelches Interesse zeigt. Daß die Handlungsweise des Königs von Preußen vom preußisch-deutschen Standpunkte aus vielleicht einheitlich und konsequent erscheinen könnte, hat er aber bemerkt, und manche Äußerungen lassen erkennen, daß er mit bloßen Vorwürfen gegen die persönliche Schwäche

[1] Brief aus Paris v. 24. Mai 1852, Antioche S. 306.
[2] Gesammelte Schriften IV S. 145.
[3] Brief vom 15. März 1849, Antioche S. 71. In einem andern Zusammenhang hat er die auffällige These aufgestellt, daß eine sozialistische Revolution um so radikaler sozialistisch werde, je weniger gewerbliche Arbeiter es in dem Lande gebe. (Brief aus Berlin v. 30. Mai 1849, Veuillot II S. 26.)

des Königs — „das Traurigste in dieser ganzen Situation" sagt Donoso — doch nicht alles für erklärt hielt[1]. In der politischen Technik der Revolution war der Spanier zu erfahren, um nicht gleich zu sehen, daß die oktroyierte Verfassung vom 15. Dezember 1848 im entscheidenden Augenblick die Macht bei der königlichen Regierung ließ. Er weist sofort auf die Ausnahmebefugnisse hin und zählt die Artikel 105, 108, 110 auf, nach welchen mit Hilfe des Notverordnungsrechts, der Unabhängigkeit von der Budgetbewilligung und vor allem des Belagerungszustandes die königliche Regierung alle wichtigen Entscheidungen in der Hand behielt, und er betont, daß die preußische Verfassung von 1848 das Werk einer tiefen Berechnung ist[2]. Um so unbegreiflicher ist es dann wieder für seinen klaren politischen Sinn, daß der König eine so törichte romantische Auffassung von der preußischen Bürokratie haben konnte. Ein so wunderbares Instrument wie die preußische Verwaltung garantiert nach der Meinung von Donoso die bürgerlichen Freiheiten besser als in andern Ländern die zum Schutze dieser Freiheit eigens organisierten Institutionen. Man sollte die preußische Verwaltung in Ruhe funktionieren lassen, der König dagegen sieht in ihr etwas seinem Königtum Feindliches und bildet sich ein, irgendeine unmittelbare Beziehung zu seinem Volke zu haben und doch gleichzeitig die alte Monarchie aufrechterhalten zu können[3].

Die Frankfurter Nationalversammlung ist für Donoso eine Ausgeburt des revolutionären Prinzips. Er weiß, daß sie hervorragende Politiker und Gelehrte zu ihren Mitgliedern zählt, aber als politischen Faktor kann er sie nur verachten. Er bemerkt sofort ihren Mangel an jeder Exekutive, ihre in einem großen Redenschwall gestikulierende Hilflosigkeit, aber auch ihren heimlichen Ehrgeiz und das Machtbedürfnis, das sich nur nicht aktiv zu werden getraut, obwohl es 1849 schon ungefährlich geworden war. Mit einem Hohn, den auch Karl Marx nicht überboten hat, sagt er von dieser Versammlung, sie sei nur deshalb noch nicht aufgelöst worden, weil man nicht wisse, wer für die Auflösung zuständig sei. Ihr Schicksal faßt er in seiner großen rhetorischen Art mit einem Satze zusammen: das deutsche Volk habe die Nationalversammlung erst wie eine Göttin der Freiheit

[1] Durch die Untersuchungen von Lenz, Oncken, Rachfahl, Meinecke und Brandenburg ist die früher übliche und anscheinend auch von Donoso übernommene Beurteilung Friedrich Wilhelms IV. erschüttert worden. Danach ist es jedenfalls nicht mehr möglich, die verschiedenen Handlungen und Entschlüsse des Königs nur aus wechselnden Stimmungen und Unentschlossenheit zu erklären. Die Literatur zu dieser Frage bei Elisabeth Schmitz, Über Edwin von Manteuffel als Quelle zur Geschichte Friedrich Wilhelms IV., Hist. Bibliothek Bd. 43, 1921, S. 7 ff.

[2] Veuillot, II S. 36. Ranke bemerkt (Briefwechsel mit Bunsen S. 371/2) als wesentlich, daß es dem König gelungen ist, das finanzielle Bestehen des preußischen Staates und die Verfügung über das Heer dem preußischen Königtum zu retten. Edwin v. Manteuffel bestätigt diese Auffassung (Dove, Ausgew. Schriften, Leipzig 1898 S. 243/4, und E. Schmitz a. a. O. S. 26/27). Auch Leopold v. Gerlach (I S. 359) spricht davon, nennt aber den Belagerungszustand nicht. Vgl. ferner Meinecke, Weltbürgertum und Nationalstaat S 374 ff. In dem Kommentar von G. Anschütz, die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat, Berlin 1912 I S. 44 ff. insbesondere S. 53, tritt dieser Gesichtspunkt nicht hervor.

[3] Veuillot II S. 33/34.

bejubelt und angebetet und ein Jahr später habe dieses selbe Volk die Versammlung verenden lassen wie eine Prostituierte in einer Schenke, como una prostituta en un caberna[1].

Das Gesamtbild der eigentlichen politischen Kräfte faßte Donoso dahin zusammen, daß in Preußen drei Richtungen zu unterscheiden sind: eine intransigente konservative Adelspartei, das liberale wohlsituierte Bürgertum, das hier wie überall ein juste milieu sucht, und endlich die starke demagogische Strömung, in der das Proletariat sich mit polnischen und jüdischen Aufrührern und ehrgeizigen Intellektuellen zusammenfindet, deren Gehirne durch den Hegelianismus — causa principalisima del giro radical — desorganisiert und verwüstet sind. Bemerkenswert und für die Betrachtungsweise von Donoso typisch ist sein Urteil über den preußischen Konservativismus. Diese politische Richtung, die ihm wegen ihrer monarchischen und gegenrevolutionären Überzeugungen doch am meisten sympathisch sein mußte, beurteilt er sehr kühl. Er sieht sie in einer gefährlichen Lage: als reaktionäre Partei entfernt sie sich von der liberalen Bourgeoisie, welche dadurch in eine Verbindung mit den Demokraten getrieben wird; wäre sie weniger reaktionär und etwas toleranter, so könnte sie in Preußen eine mehr oder weniger dauerhafte, jedenfalls geordnete Regierung begründen, indem sie mit den besitzenden Klassen des Bürgertums zusammengeht; wäre sie offen reaktionär und weniger abhängig von ihrem unsicher lavierenden König (der immer als das Unheil des preußischen Konservativismus erscheint), wäre sie freier und aktiver, so könnte sie eine Restauration herbeiführen, die ebenfalls mehr oder weniger dauerhaft wäre, aber doch sicher die verrückten Hoffnungen der Revolutionäre vernichten müßte. So wie sie ist, bedeutet sie nur einen Vorwand für die Revolution, ohne deren Ausbrüche hemmen zu können[2]. Dieses Urteil ist sowohl für die konstruierende Art der politischen Urteile Donosos charakteristisch als auch darin, daß es eine viel spätere Situation vorwegnimmt. Es war unrichtig für das Preußen von 1849, in welchem die Monarchie noch stark war; es wird richtig für eine Zeit, in welcher die Monarchie einen entscheidenden Schlag erlitten hat.

Daraus erklärt es sich wohl auch, warum Donoso in Berlin noch nicht zu der letzten verzweifelten Antithese gelangte, die sein Bild in der Geschichte eigentlich bestimmt: die Vorstellung von dem unmittelbar bevorstehenden, katastrophalen Endkampf zwischen Katholizismus und atheistischem Sozialismus. Wohl zeigen sich seit 1848 starke Antithesen, oft als Ausdruck des Dezisionismus seiner Natur, oft nur als Zeichen seines rhetorisch-epigrammatischen Stils, den Barbey d'Aurevilly mit sicherem kritischem Urteil als Wesenszug bei ihm festgestellt hat. Doch sind die Gegensätze noch nicht bei der letzten Eschatologie angelangt;

[1] Dieser Satz aus der Rede über die allgemeine Lage Europas vom 30. Januar 1850 (Veuillot II S. 406) hat auf Friedrich Wilhelm IV. Eindruck gemacht. Der König zitiert ihn vor Meyendorff in der Audienz vom 24. März 1850 (Hoetzsch a. a. O. II S. 283).

[2] Veuillot II S. 11.

noch häufen sich nicht die Lieblingsworte: maravilloso, misterioso, tremendo, radical, soberano, supremo, terribile, profundisimo, absoluto, perentorio, sangre und decisivo. Wohl sagt er in den Briefen, die er aus Berlin an Montalembert schreibt[1], daß die europäische Gesellschaftsordnung, endgültig zu Tode getroffen, stirbt, weil sie nicht katholisch ist und weil der Katholizismus das Leben bedeutet; auch macht er zu dem berühmten Ausspruch, daß Europa moskowitisch oder republikanisch werden müsse, den Zusatz: wenn es nicht katholisch wird. Aber man kann nicht sagen, daß seine Gedanken gerade in Berlin die äußerste Steigerung erfahren hätten. Es scheint wirklich eine gewisse Ermüdung über ihm zu liegen. Der Schauplatz großer ideeller und sozialer Entscheidungen war eben Paris und nicht Berlin. Das preußische Königtum war noch stark und hatte seine großartigste Machtentfaltung noch vor sich. Die Mitglieder des königlichen Hauses waren noch weit entfernt von der gespensterhaften Bedeutungslosigkeit, die sich in Frankreich seit 1848 bei den Mitgliedern der früher regierenden Familie offenbart hatte. Es war noch nicht die Situation, daß (wie Bismarck es ausdrückt) die „Existenz der Monarchie und des Vaterlandes auf dem Spiele" stand, und erst recht fehlte in Berlin ein Ausdruck des atheistischen Sozialismus der Zeit, der dem eigentlichen ideellen Gegner Donosos, Proudhon, entsprochen hätte. Mit einem Wort: Berlin war im Jahre 1849 weder politisch noch geistig der Platz, auf dem eine Diktatur ihren großen geschichtlichen Sinn hatte. Der Eindruck des Jahres 1848, die eigentliche Panik, war bereits überwunden. Die politischen und moralischen Kräfte des Preußentums waren so stark, daß ein angsterfülltes, prinzipienhaftes Entweder-Oder hier kein Verständnis fand. Wenn Donoso auch jetzt, wie seit 1848, vom Tod der europäischen Freiheit spricht und von dem Gegensatz der katholischen und der „philosophischen" Gesellschaftsordnung, so ist das noch die Wirkung des Jahres 1848 im allgemeinen, keine spezifische Wirkung des Berliner Aufenthaltes und seiner Erfahrungen. Es fehlt solchen Disjunktionen die fast apokalyptische Fruchtbarkeit, die sie zwei Jahre später in Paris erhalten. Erst dort, auf dem klassischen Schauplatz der politischen Ideen Europas, spricht er den extremsten Satz des 19. Jahrhunderts aus: es kommt der Tag der radikalen Verneinungen und der souveränen Behauptungen; llegua el dia de las negaciones radicales o de las afirmaciones soberanas.

Als bester Maßstab für die Entwicklung Donosos kann in diesen Jahren seine Beurteilung Englands dienen. Jedem, der an eine gemeinsame europäische Politik denkt, muß sich das Verhältnis Englands zum Kontinent als das unvermeidlichste und unlöslichste aller Probleme in den Weg stellen. Bei Donoso hat die wechselnde Lage der außenpolitischen Verhältnisse sein Urteil beständig verändert, denn er war alles andere als der Don Quijote eines abstrakten Prinzips. Sein Sinn für die Realitäten der Außenpolitik ist außerordentlich, seine Anpassungsfähigkeit trotz aller rhetorischen Thesen erstaunlich. Der junge Donoso war Progressist und hielt

[1] Veuillot II S. 123 (Brief vom 21. Juli 1849).

die englische Verfassung für das Vorbild aller Verfassungen. Aber die Revolution von 1848 belehrte ihn darüber, daß der europäische Kontinent in eine Epoche sozialer Revolutionen eintrat und infolgedessen die englische Politik vor einem neuen Problem stand. Er kannte England als den Anstifter der Revolutionen auf dem Kontinent — l'Angleterre, cette éternelle instigatrice des révolutions[1]; aus den Erfahrungen der spanischen Geschichte kennt er auch die vollendete Technik, mit der es Revolutionen zu erregen und zu unterstützen weiß. Aber unter dem Eindruck des Jahres 1848 hofft er, wiederum in einer typischen Vorwegnahme einer viel späteren Situation, daß England sein wahres Interesse, die Bekämpfung der europäischen Revolution, und seinen ihm natürlichen konservativen Sinn endlich begreife. Vor der Abreise nach Berlin, in der Rede über die Diktatur am 9. Januar 1849, hält er es noch für möglich, daß England sich im Gegensatz zum revolutionären Frankreich auf seine antirevolutionäre Tradition besinnen und seinen Konservativismus auch auf dem Kontinent betätigen werde.

Die prachtvolle, auch von Ranke und Schelling bewunderte Rede über die allgemeine Lage Europas, die er dann am 30. Januar 1850 nach der Rückkehr von Berlin auf dem Kongreß in Madrid hielt, zeigte eine bedeutende Änderung und das eigentliche Ergebnis des Berliner Aufenthalts. Das Ergebnis betrifft allerdings nicht Preußen und Deutschland, sondern Rußland. Jetzt erscheint ein neuer Feind der europäischen Zivilisation: die Möglichkeit einer Verbindung von revolutionärem Sozialismus und russischer Politik[2]. Jetzt feiert er England als letzte Hoffnung Europas, als letzten Schutz vor der erdrückenden Macht Rußlands und vor der Revolution, gegen die kein europäisches Volk, auch Rußland nicht, irgendwelche Widerstandskraft mehr habe. Während er am 3. April 1849 aus Berlin geschrieben hatte, daß nur ein Bündnis mit Rußland Spanien aus den Klauen Englands retten könne, rühmt er jetzt England als die Rettung Europas vor der russischen Gefahr. Das Bild, das er in dieser Rede entwirft, ist wohl die auffälligste seiner konstruktiven Vorwegnahmen: Erst wird die Revolution die bestehenden Heere auflösen; dann beseitigt der Sozialismus alle Gefühle der Vaterlandsliebe und reduziert alle Gegensätze auf den von Besitzern und Nichtbesitzern; dann, wenn es der sozialistischen Revolution gelungen ist, alle nationalen Regungen zu ertöten und wenn unter russischer Führung die slawischen Völker sich vereinigen, wenn es in Europa nur noch den Gegensatz von Ausbeutern und Ausgebeuteten gibt, dann kommt Rußlands große Stunde und mit ihr die große Züchtigung Europas, die vor allem England trifft, den Koloß, der mit einer Hand Europa, mit der anderen Indien hält. Das wird aber keineswegs das Ende der Züchtigung sein. Denn diese Russen sind nicht ein Volk wie die Germanen, die in der Völkerwanderung die europäische Zivilisation erneuerten; Rußland ist in seiner Aristokratie und seiner Verwaltung

[1] Antioche S. 79.
[2] Veuillot I S. 384.

ebenso korrupt wie das übrige Europa; es wird nach seinem Siege das Gift des alten Europa in seinen Adern tragen und daran sterben und verwesen. Diese Rede enthält auch die seltsame Prophezeiung, daß eine Revolution eher in St. Petersburg als in London ausbrechen würde. Die Rettung Europas vor der revolutionär-kommunistisch-russischen Überschwemmung könnte nur England sein, aber ein monarchisches und konservatives England, d. h. für Donoso ein katholisches England[1].

Um diese Linie zu Ende zu führen, nicht um ein vollständiges Bild der wechselnden außenpolitischen Anschauungen Donosos zu geben, sei noch erwähnt, daß er zwei Jahre später, im Januar und Februar 1852, England wieder als das Unheil Europas betrachtet und meint, es gebe für Frankreich nur eine Politik, den europäischen Kontinent gegen England zu einigen und diesen ewigen Unruhestifter mitsamt der Demokratie vom Kontinent zu vertreiben[2]. Das einzige, was im Wechsel der Anschauungen bleibt, ist das Interesse am Kirchenstaat und der päpstlichen Souveränität. Im übrigen folgt er der täglich sich ändernden Situation und denkt keineswegs daran, sich in einem außenpolitischen System dauern zu fixieren. Weder ist England immer der Feind, noch ist Rußland als konservative Macht der unbedingte Verbündete. Man hat allerdings oft den Eindruck, als habe Donoso in seinem Bedürfnis nach klaren Gruppierungen auch hier einen außenpolitischen Gegensatz gesucht, in welchem zwei Mächte, die eine als Träger der überlieferten Ordnung, die andere als revolutionäre Vormacht, einander gegenüberstehen, wie das revolutionäre Frankreich 1793 gegen England oder das bolschewistische Rußland seit 1918 gegen England steht. Eine solche Gruppierung trat aber 1848 nicht ein. Sie damals schon anzunehmen, entsprach einer im begrifflichen Kern der Sache richtigen Vereinfachung, aber die geschichtliche Entwicklung brauchte längere Zeit als der konstruierend vorauseilende Geist des spanischen Katholiken. Noch war in der politischen Wirklichkeit der entscheidende Punkt nicht erreicht. Alle europäischen Mächte hat Donoso der Reihe nach als mögliche Träger des gegenrevolutionären Kampfes in Betracht gezogen und wieder verworfen: Rußland, England, Österreich und Frankreich. Nur Preußen war ihm zu fremd und unbegreiflich, obwohl gerade hier die stärkste Reserve überlieferter Vorstellungen staatlich organisiert war und gerade Preußen der Staat sein sollte, gegen den sich ein halbes Jahrhundert später die ganze Welt im Namen der Demokratie koalierte. Das hat Donoso nicht vorausgesehen. Bei Frankreich und der Diktatur Napoleons III. blieb er stehen. Es scheint mir selbstverständlich, daß auch diese Fixierung keine endgültige war und daß er sie aufgeben mußte, wenn er die weitere Entwicklung der napoleonischen Politik erlebt hätte.

Dadurch, daß Donoso für Napoleon III. eintrat und eine seiner wichtigsten Bemühungen auf dessen internationale Anerkennung gerichtet war, ergab sich sofort wieder ein Gegensatz zu den konservativen Mächten des

[1] Veuillot I S. 400.
[2] Veuillot II S. 391 ff., 404 ff.

Nordens, zu Rußland und Preußen. Aus prinzipiellen Gründen, die als solche nicht weniger stichhaltig sind wie die des Spaniers, lehnten diese beiden Mächte im ersten Augenblick die Anerkennung des „Usurpators“ ab, und einige Zeit später, beim Krimkriege, erklärte Friedrich Wilhelm IV., nie werde er als Alliierter des Islams das Schwert gegen eine christliche Macht ziehen[1]. Das war doch auch prinzipiell und christlich gedacht und das Gegenteil einer revolutionären Politik. Es zeigte sich eben hier besonders deutlich, welchen Schwierigkeiten eine konservative europäische Politik begegnen mußte. Das Konservative ist seiner Natur nach mit den geschichtlichen Differenzierungen verwachsen und in Europa an religiöse und nationale Verschiedenheiten gebunden. Es gibt vorläufig noch keinen europäischen Konservativismus, und 1848 war ein solcher Begriff beinahe phantastisch. Alle wertvollen und spezifisch konservativen Elemente, Religion, Sprache, Tradition, Bildung, hatten sich in Europa in kirchlicher, staatlicher und nationaler Verschiedenheit gestaltet. Der katholische Royalismus romanischer Art, das dynastische Gefühl evangelischer Preußen, die Verbindung russischer Orthodoxie mit dem Zarismus waren drei religiös und national verschiedenartige konservative Mächte, welche niemals eine so homogene Einheit bilden konnten wie die internationale Revolution, deren Rationalismus die traditionellen Hemmungen mit mechanischer Einfachheit vernichtete. Einem Manne, dessen Geist mit so erstaunlichen Vorwegnahmen der Entwicklung vorauseilte und dessen Wesen und Charakter doch ganz in der katholischen Tradition ruhte, mußte seit dem Jahre 1848 die gemeinsame Gefahr ebenso heftig bewußt werden wie die verzweifelte Unmöglichkeit einer gemeinsamen konservativen Aktion Europas. Es ist das wichtigste Ergebnis seines Berliner Aufenthaltes, daß Donoso hier sein Urteil über Rußland änderte und erkannte (was damals kaum jemand ahnte), daß Rußland keineswegs das sichere Bollwerk des europäischen Konservativismus war. Jetzt gab es für ihn nur noch einen Weg zur Rettung: die Diktatur. Das war ein Begriff, dessen sich der romanische Geist des Spaniers schnell bemächtigen konnte und der seinem Dezisionismus entsprach, dessen eigentliche Energie aber in der Sphäre eines revolutionären Demokratismus liegt und der in ein System konservativer Ideen und Gefühle nur als fremdes Element von außen eintritt.

10. Demokratie und Finanz (1927)

Das Gebiet, auf welchem der folgenreiche Zwiespalt zwischen Liberalismus und Demokratie sich am stärksten offenbart, ist das der Finanz. Dieser Begriff hat schon den literarischen Vater der neueren Demokratie, Rousseau, sehr beunruhigt. Im Contrat social zeigt sich trotz aller Ver-

[1] Dove a. a. O. S. 262/3.

herrlichung der unmittelbaren Demokratie doch ein deutliches Gefühl für ihre natürlichen Grenzen. Das Volk ist als Souverän auf die Gesetzgebung, und zwar Gesetzgebung im materiellen Sinne, beschränkt, die streng von Regierung und Verwaltung unterschieden wird und vor allem kein objet individuel kennt (Buch II, Kap. 6). Finanzfragen insbesondere gehören nicht in die Demokratie. Die Finanz ist etwas der Demokratie Gefährliches: „Ce mot de finance est un mot d'esclave[1]; il est inconnu dans la Cité." Deshalb darf es nach Rousseau in einem demokratischen Staat nur einfache, nur geradezu frugale Verhältnisse und vor allem keinen Reichtum und keinen Gegensatz von arm und reich geben — ein typisch rousseauistisches Ausweichen in eine idyllische Primitivität, das aber trotzdem einen politischen Instinkt für die Gefahr zeigt, welche der Demokratie vom Ökonomischen und Finanziellen her droht.

Sobald an die Stelle politischer Begriffe wirtschaftliche Kategorien treten und ökonomische Gegensätze in Verbindung mit einem marxistischen Klassenbegriff die demokratische Homogenität gefährden, ändern sich nämlich auch alle Vorstellungen über die „Finanz", d. h. das richtige Verhältnis und die Verteilung der Einnahmen und Ausgaben des Staates. Es entspricht der hergebrachten, in ihren historischen Wurzeln teils ständischen, teils liberal-bürgerlichen Überzeugung, daß derjenige, der die Abgaben leistet, sie auch bewilligen und ihre Verwendung kontrollieren muß. Aus dieser Überzeugung hat sich das moderne Budgetrecht entwickelt. Die alte „Volks"vertretung war eine Vertretung abgabenleistender oder steuerzahlender Volksteile, und was sie an Abgaben bewilligte, wurde von ihren Auftraggebern selbst geleistet. Damit war ein fester Zusammenhang von Abgabenleistung und Volksvertretung gegeben, an den man glaubte. Der berühmte liberale Satz „no taxation without representation" hat nur dann einen Sinn, wenn er auch umgekehrt gilt. In der Massendemokratie moderner Industriestaaten lassen sich solche einfachen Zusammenhänge und Zurechnungen nicht mehr aufrechterhalten. Das „Volk", d. h. die Abgabengesetze beschließende Mehrheit, schreibt auch der überstimmten Minderheit Abgaben und soziale Lasten vor. Das ist jedenfalls etwas wesentlich anderes als der alte Gedanke, daß Abgaben selbstverständlich nur, banal gesprochen, „aus der eigenen Tasche" bewilligt werden können[2].

[1] Buch III Kap. 15. Carl Brinkmann hatte die Freundlichkeit, mich zu meinem früheren Zitat dieses Wortes (Parlamentarismus S. 19) darauf aufmerksam zu machen, daß in diesem Affekt gegen die Finanz auch der Haß gegen die Intendanten des französischen 18. Jahrhunderts zum Ausdruck komme. Das ist wohl richtig; wie meistens bei Rousseau schwingen viele Assoziationen mit. Aber der sachliche Inhalt der Stelle bleibt erkennbar. Die demokratische Freiheit ist nach Rousseau zu Ende, sobald das Geld erscheint. „Donnez de l'argent, et bientôt vous aurez des fers"; dieser Satz geht dem „mot d'esclave" unmittelbar voraus.

[2] Das gilt nicht nur für die Steuer„bewilligungen" in kommunalen Vertretungskörpern, für welche es in Deutschland (seit der Stabilisierung der deutschen Währung im Zusammenhang mit dem Problem des Finanzausgleichs) allgemein bewußt geworden ist; vgl. Popitz, Artikel Finanzausgleich, Handwörterbuch der Staatswissenschaft, Bd. III, S. 1013: „daß das allgemeine Wahlrecht die bewilligenden Volksvertretungen nicht selten so zusammensetzt, daß es nicht gerade diejenigen

Der heutige Zustand braucht deshalb nicht ungerecht zu sein und wird vorläufig kaum geändert werden können, weil selbst der Glaube an solche einleuchtenden wirtschaftlichen Zurechnungen zerstört ist und der Begriff der „eigenen Tasche" seine ständische oder individualistische Einfachheit verloren hat. Es ist nötig, sich dieser gewaltigen Änderung bewußt zu werden, wenn man über moderne Demokratie spricht.

Denn auch hier sind das „Volk", d. h. die abstimmende Mehrheit, welche die Steuern und Abgaben „bewilligt", und das „Volk", d. h. die Steuerzahler, die sie in der ökonomischen Wirklichkeit tatsächlich leisten, nicht mehr eindeutig dieselben Größen. Auch hier offenbart das Wort „Volk" seine abgründige Vieldeutigkeit. Die Folge ist eine auffällige Unsicherheit gegenüber der Frage, wieweit Finanzangelegenheiten sich für die Methoden der unmittelbaren Demokratie eignen. Das zeigte sich auch in den Beratungen des Weimarer Verfassungsausschusses (Prot. S. 312). Der Abgeordnete Dr. Quarck z. B. fand es „mißlich", bei großen Steueraktionen einen Teil herauszureißen und der Volksabstimmung zu unterstellen; dann fügte er hinzu: „Ich gehe sogar so weit, anzunehmen, daß eine Volksabstimmung in Finanzfragen kaum rätlich ist. Andererseits müssen wir beachten, daß das Budgetrecht das vornehmste Recht der Demokratie ist." Dieses charakteristische „Andererseits" enthält die ganze Verwirrung von Parlamentarismus und unmittelbarer Demokratie. Es besteht kein Grund, darüber zu spotten. Denn die Zwiespältigkeit ist nur der Schatten einer großen Veränderung, die hinter den überlieferten Formen und Einrichtungen vor sich geht und alle Staatswesen der modernen, auf geheimer Einzelabstimmung beruhenden Massendemokratie vor ein völlig neues Problem der „Finanz" stellt. Rousseaus schicksalvolles Mot d'esclave erscheint jetzt von neuem, und mit einem Lobe kleiner Verhältnisse wird man es heute nicht mehr beschwören.

---

sind, die in höheren Einkommensteuerstufen stehen und die Zuschläge hart fühlen müssen, die in den Vertretungen von stärkerem Einfluß sind, sondern vielfach diejenigen, die weniger bemittelte Volkskreise vertreten". Popitz sieht darin eine Schwächung des Gedankens der Selbstverwaltung und Selbstverantwortung. Ferner A. Hensel, Gewerbesteuer und Finanzausgleich (Gutachten in der Veröffentlichung der Spitzenverbände der Wirtschaft, 1926), S. 71: „Die Einführung des allgemeinen, gleichen, direkten Wahlrechts unter Berücksichtigung der Grundsätze der Verhältniswahl (Art. 17 II RV.) hat zu einer wesentlichen Verschiebung der politischen Kräfte in den Landes- und Gemeindeparlamenten geführt, die bewirkte, daß die Mehrheit der Gemeindevertreter, welche die Neubewilligung von Ausgaben zu beschließen hatte, zwar formell gleichzeitig für die Deckung dieser Ausgaben zu sorgen hatte, materiell aber von der Belastung, die diese Deckung mit sich brachte, in ihrer eigenen Tasche nicht unmittelbar betroffen wurde."

11. Der Völkerbund und Europa (1928)

Das Wort „Völkerbund" und das Wort „Europa" bezeichnen beide lebhaft umstrittene und in hohem Maße problematische Vorstellungen. Sowohl das Interesse für jeden dieser Begriffe wie auch ihre Wertschätzung und Beurteilung in der öffentlichen Meinung ändern sich oft und lassen kein klares Bild erkennen.

Aber auch abgesehen von diesen Schwankungen der öffentlichen Meinung ist jeder der beiden Begriffe bei näherer Betrachtung in sich selbst außerordentlich vieldeutig und unsicher. Der Gedanke eines Völkerbundes hat allerdings die Sphäre der bloßen Idee verlassen und im Genfer Völkerbund eine organisatorische Verwirklichung gefunden. Aber weder in der Organisation seiner beiden wichtigsten Einrichtungen, Völkerbundsversammlung und Völkerbundsrat, noch in der Art seiner Zuständigkeiten und Befugnisse läßt das Genfer Gebilde eine klare Stellungnahme erkennen. Alle wichtigen politischen Fragen sind hier noch offen, vor allem deshalb, weil für den Genfer Völkerbund weder die praktische Möglichkeit noch überhaupt die anerkannte Pflicht besteht, sich mit allen den Frieden der Erde berührenden Angelegenheiten zu befassen. Er kann (nach dem Wortlaut seiner Satzung) alles und braucht nichts zu tun. So ist der Völkerbund heute politisch nichts als ein System von Konferenzgelegenheiten, verbunden mit einem internationalen Bureau, dem Generalsekretariat, und seine Hauptleistung besteht darin, eine Atmosphäre internationaler Verständigung und Verhandlungsbereitschaft zu bewirken. Das kann sehr viel und sehr wenig sein. Jedenfalls ist ein endgültiges, sachliches Urteil hier noch nicht möglich.

Noch viel weniger bezeichnet das Wort „Europa" heute bereits eine klare und erkennbare Vorstellung. Es ist schon schwierig, bei den verschiedenen Projekten und Begriffen von Europa eine überzeugende geographische Abgrenzung zu erkennen. Gehört England zu Europa oder bildet es nicht vielmehr mit seinen Dominions und Kolonien ein geschlossenes Imperium, dessen Verbindung mit dem europäischen Kontinent unmöglich und schädlich ist? Gehört Spanien dazu, oder ist es nicht enger mit den lateinamerikanischen Staaten als mit Deutschland oder Skandinavien verbunden? Gehört Rußland dazu, und ist es richtig, zwischen dem Hauptland der slawischen Völker und den westlichen Slawen einen Unterschied zu konstruieren? Soll Frankreich mit allen seinen Kolonien und seiner ganzen militärischen Rüstung eintreten, d. h. die militärische und politische Herrschaft übernehmen? Wird nicht Deutschland durch seine wachsende Verschuldung mehr an die Vereinigten Staaten von Amerika als an irgendeinen

seiner feindlichen oder mißtrauischen Nachbarn gewiesen? Oder reduziert sich das ganze Problem Europa schließlich nur auf eine deutsch-französische Verständigung, vielleicht sogar nur auf die Bildung eines Wirtschaftskomplexes, der Westdeutschland, Nord- und Ostfrankreich, Belgien und Luxemburg umfaßt? Alle diese Fragen sind noch offen. Es wird hier mit einem Wort an sie erinnert, um die Vieldeutigkeit der Vorstellung „Europa" zu zeigen.

So verbinden sich in der hier gestellten Frage zwei problematische Begriffe: „Völkerbund" und „Europa". Das bedeutet nicht etwa, daß der eine unklare Begriff den andern klärt und aufhellt, sondern im Gegenteil, daß die Unklarheit noch größer wird und sich potenziert. Trotzdem müssen beide Begriffe als Möglichkeiten und Probleme ernstgenommen werden. Denn jeder von ihnen bezeichnet eine Gesamtlage, zu der auch Deutschland gehört, ob es will oder nicht. Man kann es als das Kennzeichen der gegenwärtigen geschichtlichen Epoche betrachten, daß alle überlieferten politischen Größen sich vollständig umgruppieren und eine Neubildung von Staaten und Staatensystemen in ungeheuer erweiterten Dimensionen eintritt. Das Interesse an den genannten Begriffen erklärt sich eben daraus, daß mit ihnen solche möglichen Neubildungen angedeutet sind. Ein Land wie Deutschland, das im Schnittpunkt aller widerstrebenden Kräfte und Strömungen liegt, ist geographisch, geschichtlich und ideologisch der prädestinierte Kriegsschauplatz einer solchen Umbildung. Daß es entwaffnet, entmilitarisiert und bis zu einem gewissen Grade sogar entpolitisiert ist, bedeutet, politisch gesehen, daß diese geographische, geschichtliche und moralische Prädestination garantiert und gesichert wird und seiner Bevölkerung die Möglichkeit genommen werden soll, sich ihrem Schicksal zu entziehen.

Wenn aber sowohl Völkerbund wie Europa zwei Orientierungspunkte für die großen Umgruppierungen der Gegenwart sind, so ist es notwendig, die Frage zu stellen: Wie verhält sich das politische System des Völkerbundes zu einem denkbaren Gesamtsystem der europäischen Staaten? Gibt es einen spezifischen Zusammenhang zwischen dem Genfer Völkerbund und Europa? Viele begeisterte Freunde des Weltfriedens und der Völkerversöhnung scheinen den Zusammenhang für selbstverständlich zu halten. Für sie ist der Genfer Völkerbund ein Mittel des Friedens; die Einigung Europas wäre ebenfalls ein Mittel des Friedens, und so kann beides, Völkerbund und Europa, zu einem einzigen Idealbild verschmelzen. Aber man müßte wenigstens einen Augenblick das System des Genfer Völkerbundes und das System europäischer Staaten voneinander unterscheiden. Denn es ist an sich unwahrscheinlich, daß zwei große politische Systeme und zwei riesige Organisationen nebeneinander genau demselben Zwecke dienen sollten. Gerade für dieses Verhältnis von Europa und Völkerbund liegen deshalb auch merkwürdig widersprechende Ansichten und Äußerungen vor. Freunde der paneuropäischen Bestrebungen hoffen, der Genfer Völkerbund bedeute in Wahrheit heute schon eine europäische Organisation. Sie

weisen darauf hin, daß der Völkerbund sich fast ausschließlich mit europäischen Angelegenheiten beschäftigt; die nichteuropäischen Mitglieder müßten deshalb bald ihr Interesse an der Organisation verlieren; Brasilien ist im Herbst 1926 ausgetreten, als Deutschland in den Völkerbundsrat aufgenommen wurde; vielleicht folgen andere außereuropäische Mitglieder nach, und so wäre das paneuropäische Problem durch einfache Subtraktion gelöst, indem nämlich nach Abzug aller übrigen Staaten der verbleibende Rest als geeintes Europa dasteht. Auf der anderen Seite aber bezeichnen eifrige Anhänger des Völkerbundsgedankens die Krise vom Herbst 1926 gerade als eine „Europäisierungskrise", weil die Europäisierung den Völkerbund als universales Gebilde gefährde. Ein bekannter Jurist und Vorkämpfer der Idee des Völkerbundes, Georges Scelle, hat diesen Standpunkt in einer umfangreichen Schrift, „Une crise de la Société des Nations", Paris 1927, vertreten.

Offenbar sind die verschiedenen Kontinente am Genfer Völkerbund verschieden beteiligt. Im ganzen kommen, von Japan abgesehen, hauptsächlich europäische und amerikanische Staaten in Betracht[1]. Die meisten Staaten sind europäisch. Doch sind 18 amerikanische Staaten Mitglieder des Genfer Völkerbundes; das sind rund ein Drittel aller Mitglieder. Es fehlen Mexiko und vor allem die führende Macht des amerikanischen Kontinents, die Vereinigten Staaten von Amerika.

Das Problem des Verhältnisses von Völkerbund und Europa ist aber, wie die Dinge heute liegen, zunächst das Problem des Verhältnisses von Völkerbund und Amerika. Dieses wiederum ist bei der überwältigenden wirtschaftlichen und politischen Macht der Vereinigten Staaten in erster Linie das Problem des Verhältnisses von Völkerbund und Vereinigten Staaten. Äußerlich betrachtet scheint hier kein Problem vorzuliegen. Die Vereinigten Staaten haben es abgelehnt, den Vertrag von Versailles zu unterzeichnen; sie haben den Sonderfrieden mit Deutschland vom 25. August

[1] Außer Rußland sind alle europäischen Staaten Mitglieder des Völkerbundes. Asien ist dadurch vertreten, daß die asiatische Großmacht, Japan, einen ständigen Sitz im Völkerbundsrate hat; China ist Mitglied, wenn auch infolge seiner innerpolitischen Verhältnisse tatsächlich ohne wirksame Regierung; Siam ist wie die beiden vorigen Mitglieder Signatarstaat des Versailler Vertrages; ebenso Indien, das als selbständiger Teil des englischen Imperiums gilt. Persien beansprucht als Mitglied des Völkerbundes den besonderen Kulturkreis des Islam zu vertreten. Es fehlen außer Rußland die Türkei und Afghanistan. Der Völkerbund hat eine sehr wichtige asiatische Angelegenheit, die Mossulfrage, behandelt. Im übrigen kann man nicht sagen, daß er für die Probleme dieses Kontinentes in Betracht kommt, vor allem scheint niemand daran zu denken, ihn ernsthaft mit den chinesischen Fragen in Berührung zu bringen. Afrika ist durch ein englisches Dominion, die Südafrikanische Union, durch Liberia und den einzigen autochthonen Staat Afrikas, Abessinien, vertreten. Ägypten ist nicht Mitglied. Das übrige afrikanische Gebiet ist teils Protektorat, teils Mandat oder Kolonie. In der Südafrikanischen Union macht sich übrigens das Bestreben geltend, eine südafrikanische Monroedoktrin zu beanspruchen. Was das für die Stellung im Völkerbund bedeuten könnte, wird sich aus der Bedeutung der gleich zu erörternden amerikanischen Monroedoktrin ergeben. Australien und Neuseeland sind als englische Dominions vertreten; doch ist auch schon eine australische Monroedoktrin aufgestellt worden.

1921 geschlossen und sind nicht Mitglied des Genfer Völkerbundes geworden. Selbst die Bemühungen, sie an dem ständigen Internationalen Gerichtshof im Haag zu beteiligen, blieben erfolglos. Die Vereinigten Staaten sind also anscheinend in einer besonders entschiedenen Weise abwesend. Aber es wird sich zeigen, daß hier wie bei anderen europäischen Fragen die Vereinigten Staaten auf eine mittelbare, aber darum nicht weniger effektive und intensive Weise doch wieder anwesend sind. Diese eigenartige Mischung von offizieller Abwesenheit und effektiver Anwesenheit kennzeichnet das Verhältnis des Völkerbundes und Europas zu den Vereinigten Staaten von Amerika.

Dem Völkerbund gehört eine Reihe von amerikanischen Staaten an, die man aus verschiedenen Gründen und Rücksichten als souveräne Staaten bezeichnet, die aber von den Vereinigten Staaten abhängig sind und deren außenpolitisches Handeln unter der „Kontrolle" der Vereinigten Staaten steht. Länder wie Kuba, Haiti, San Domingo, Panama und Nikaragua sind Mitglieder des Genfer Völkerbundes und gegebenenfalls auch des Völkerbunds*rates*. Sie sind aber nicht nur wirtschaftlich und nicht nur faktisch von den Vereinigten Staaten abhängig, sondern auch durch förmliche, ausdrückliche Verträge gebunden. Verträge, wie sie die Vereinigten Staaten mit Kuba unter dem 22. Mai 1903 oder mit Panama unter dem 18. November 1903 abgeschlossen haben, sind typisch für die moderne Form der Beherrschung eines Staates. Es sind Interventionsverträge, weil die politische Kontrolle und Herrschaft auf dem Recht der Intervention beruht. Der kontrollierende Staat darf nach seinem Ermessen zum Schutz der Unabhängigkeit oder des Privateigentums, zur Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit oder aus andern Gründen, über deren Vorliegen er selbst entscheidet, in die Verhältnisse des andern Staates eingreifen; sein Eingriffsrecht ist durch Flotten- und Kohlenstationen, militärische Besetzung, Landpachtungen oder in anderer Weise gesichert. Die Einzelheiten dieser modernen Herrschafts- und Kontrollmethoden interessieren hier nicht. Jedenfalls ist ein Staat, der in solcher Weise kontrolliert wird, etwas anderes als ein unabhängiger Staat, der kraft eigener Bestimmung über Begriffe wie Unabhängigkeit und öffentliche Ordnung entscheidet. Die genannten amerikanischen Staaten gehören nach den vorliegenden völkerrechtlichen Verträgen zum politischen System der Vereinigten Staaten von Amerika. Wenn sie trotzdem Mitglieder des Genfer Völkerbundes sind, so ragt an dieser Stelle neben dem politischen System des englischen Weltreiches ein zweites politisches System in das Genfer Gebilde hinein, und zwar in eigenartiger Weise: die kontrollierten Staaten sind in Genf anwesend, der kontrollierende Oberstaat ist abwesend.

Noch aus einem weiteren Grunde ist der Völkerbund von Amerika her in seiner Struktur bestimmt. In Art. 21 seiner Satzung hat er sich der Monroe-Doktrin ausdrücklich unterworfen. Es heißt in diesem Artikel, daß die Monroe-Lehre mit der Satzung des Genfer Völkerbundes „nicht

unvereinbar" sei. Ob sie das wirklich ist, wäre eine Frage für sich. Der praktische Sinn der Erklärung liegt darin, daß die Monroe-Lehre mit allen ihren weittragenden Auslegungen der Völkerbundssatzung vorgeht. Damit hat der Genfer Völkerbund auf jede ernsthafte Einwirkungsmöglichkeit gegenüber den amerikanischen Staaten verzichtet. Denn der erste Grundsatz dieser „Lehre" besagt, daß keinerlei Einmischung eines europäischen (das heißt nach der praktischen Bedeutung außeramerikanischen) Staates oder Systems in Angelegenheiten des amerikanischen Kontinents stattfinden darf. Die Auslegung dieser vieldeutigen Doktrin und ihre Anwendung im konkreten Einzelfall ist ganz in der Hand der Vereinigten Staaten von Amerika. Soweit es sich um Beziehungen zwischen amerikanischen Staaten oder um Beziehungen eines außeramerikanischen Staates zu amerikanischen Staaten handelt, ist daher eine Zuständigkeit oder Befugnis des Genfer Völkerbundes ausgeschlossen. Man darf sagen, daß der Völkerbund auf dieser Seite gelähmt ist und auf diesem Bein hinkt. Trotzdem aber sind selbstverständlich die Rechte der amerikanischen Mitgliedstaaten innerhalb des Genfer Völkerbundes die gleichen wie die anderer Mitgliedstaaten. Mit andern Worten: Die Entscheidungen des Genfer Völkerbundes sind durch die Beteiligung der amerikanischen Mitglieder beeinflußt, während umgekehrt ein Einfluß des Völkerbundes auf amerikanische Verhältnisse infolge der Monroe-Doktrin ausgeschlossen ist. Die Vereinigten Staaten sind in Genf nicht anwesend; aber wo die Monroe-Doktrin anerkannt ist und andere amerikanische Staaten anwesend sind, können sie tatsächlich auch nicht abwesend sein.

Diese Mischung von Abwesenheit und Anwesenheit ist nun alles andere als ein kurioser Zufall. Sie ist nicht etwa durch die persönlichen Eigenarten des Präsidenten Wilson oder aus ähnlichen peripheren Gründen zu erklären. Sie liegt in der Gesamtstruktur der heutigen europäischen Verhältnisse tief begründet und wiederholt sich bei jeder wichtigen Frage. Es muß jedem aufmerksamen Betrachter auffallen, wie die Vereinigten Staaten an der Regelung der deutschen Reparationsfragen entscheidend beteiligt sind und dabei trotzdem formell die äußerste Zurückhaltung wahren. In der Reparationskommission saß kein amerikanisches Mitglied. Die vier Mitgliedstaaten sind: Frankreich, England, Italien und Belgien. Das Londoner Protokoll vom 16. August 1924, in welchem die heutige Regelung der Reparationszahlungen auf Grund des sog. Dawesplanes enthalten ist, beruht auf Verträgen zwischen dem Deutschen Reich und der Reparationskommission bzw. den in der Reparationskommission vertretenen alliierten Mächten. Dazu kommen weitere Interessenten, und das Londoner Protokoll ist unterzeichnet von Belgien, Großbritannien (mit Dominions und Indien), Frankreich, Griechenland, Japan, Italien, Portugal, Rumänien und dem serbo-kroatisch-slowenischen Königreich. In der Einleitungsformel ist aber gesagt, daß die Vereinigten Staaten sich „durch Vertreter mit genau umgrenzter Vollmacht" angeschlossen haben. Ebenso sind die Ver-

einigten Staaten an dem Pariser Vertrag vom 14. Januar 1925 beteiligt, durch welchen England, Frankreich, Italien, Japan, Belgien, Brasilien, Griechenland, Polen, Portugal, Rumänien, Tschecho-Slowakei und das serbokroatisch-slowenische Königreich sich über die Verteilung der Annuitäten einigen. Das Eigenartige und Auffällige liegt nun darin, daß in allen entscheidenden, d. h. politischen Augenblicken der Durchführung des Dawesplanes ein „amerikanischer Bürger" erscheint. Nach § 2a des Artikels I der Anlage IV wird, wenn die Reparationskommission über eine Frage des Dawesplanes zu entscheiden hat, ein Bürger der Vereinigten Staaten von Amerika, „a citizen of the United States of America" mit Stimmrecht an den Beratungen teilnehmen; er ist „Bürger der Vereinigten Staaten", aber nicht deren offizieller Vertreter; er wird durch einstimmigen Beschluß der Reparationskommission, gegebenenfalls durch den Präsidenten des Ständigen Gerichtshofes im Haag, aber nicht von der amerikanischen Regierung ernannt. Bei der Feststellung einer Verfehlung gegen die Reparationsverpflichtungen, dem eigentlich politischen Akt des Reparationsvollzugs, also bei der Entscheidung über die Voraussetzung der Zulässigkeit von Sanktionen, erscheint wiederum ein „Bürger der Vereinigten Staaten". Die durch die Ruhrbesetzung berühmt gewordene Anlage II zu Teil VIII des Versailler Vertrages, die das Sanktionsrecht behandelt, ist im Londoner Protokoll modifiziert, aber keineswegs aufgehoben. Nach § 16a dieser Anlage II, in der Fassung des Artikels I der Anlage IV des Londoner Protokolles, ist es Sache der Reparationskommission, über jeden Antrag auf Feststellung einer Nichterfüllung Deutschlands zu befinden; bei Ablehnung des Antrags oder Mehrheitsbeschluß kann jedes Mitglied der Reparationskommission eine Schiedskommission anrufen; der Vorsitzende der Schiedskommission ist immer ein amerikanischer Bürger. Auch Streitigkeiten des Übertragungs- (Transfer-) Komitees über die Frage, ob deutscherseits „verabredete finanzielle Manöver" vorliegen, entscheidet ein Schiedsgericht und muß der Vorsitzende des Schiedsgerichts ein amerikanischer Bürger sein. Diese eigenartige Rolle eines nichtoffiziellen und doch auch wieder nicht bloß privaten amerikanischen Bürgers ist ein Symptom und ein Symbol. Vom deutschen Standpunkt aus ist zu sagen, daß in der Heranziehung des „amerikanischen Bürgers" die Wahrscheinlichkeit einer gerechteren Entscheidung liegt, als sie von den europäischen Mitgliedern der Reparationskommission, d. h. von den europäischen Regierungen, erwartet wird.

Daß die wichtigsten Nachkriegsfragen — Reparation und interalliierte Schulden — nicht ohne die Vereinigten Staaten von Amerika geregelt werden können, versteht sich von selbst. Daß die Vereinigten Staaten auf Grund der Monroe-Lehre jede Einmischung in politische Verhältnisse Europas zu vermeiden suchen, ist bei der prinzipiellen Bedeutung dieser Lehre erklärlich. Aber jene wirtschaftlichen Fragen haben eine unvermeidlich politische Bedeutung, und so wird eine wirkliche Abwesenheit doch wieder undurchführbar. Das Ergebnis ist jene Mischung von Abwesenheit

und Anwesenheit der Vereinigten Staaten, wie sie das Verhältnis des Völkerbundes zu Amerika wie Europas zu Amerika kennzeichnet. Es liegt, wie schon erwähnt, tief in der gegenwärtigen Struktur Europas begründet und hat eine sehr klare geschichtlich-politische Ursache. Denn es waren die Vereinigten Staaten von Amerika, die den Weltkrieg entschieden haben. Sie haben auf der Pariser Friedenskonferenz mitgewirkt und damals schon eine Reihe von Milderungen zugunsten Deutschlands durchgesetzt, also damals schon zwischen Siegern und Besiegten eine Art schiedsrichterliche Stellung eingenommen. Bis auf den heutigen Tag besteht diese schiedsrichterliche Stellung der Vereinigten Staaten tatsächlich weiter. Sie äußert sich in verschiedenartigen, aus mannigfachen Gründen formell verschleierten Methoden der Beteiligung und Einwirkung, aus welchen dann jene eigenartige Verbindung von Abwesenheit und Anwesenheit entsteht. Aber die Beteiligung ist darum nicht weniger effektiv und nicht weniger intensiv. Für unsere Frage, für das Verhältnis von Völkerbund und Europa, liegt darin schon eine Antwort. Nicht der Genfer Völkerbund ist der Schiedsrichter der fundamentalen europäischen Fragen, sondern die Vereinigten Staaten, und was der Besiegte des Weltkrieges an Gerechtigkeit und Billigkeit noch zu erwarten hat, das erwartet er nicht vom Genfer Völkerbund, sondern von den Vereinigten Staaten. Wenn der Völkerbund nicht imstande war, unparteiische Instanz zu sein und die Teilung Europas in Sieger und Besiegte zu überwinden, so kommt er in keinem wesentlichen Punkte für das Gesamtproblem Europas in Betracht. Denn die erste Aufgabe, die erste, unumgänglichste Leistung einer europäischen Staatenvereinigung müßte darin bestehen, dieser gefährlichen Unterscheidung ihr politisches Gift zu nehmen.

Der Genfer Völkerbund will kein spezifisch europäischer, sondern ein universaler Bund sein. Aber das Wort „universal" hat einen mehrfachen Sinn. Es wird meistens als eine bloß räumliche, territoriale Universalität aufgefaßt in dem Sinne, daß der Völkerbund alle Staaten der Erde umfassen sollte. Mit einer solchen räumlichen Universalität wäre selbstverständlich nicht viel erreicht, wenn nicht eine sachliche Universalität hinzukäme. Denn auch eine Verwaltungsgemeinschaft, ein Weltpostverein, hat diese räumliche Universalität ohne entscheidende politische Wirkung und Bedeutung. Eine sachliche Universalität aber besteht nicht nur darin, daß der Völkerbund sich mit jeder den Frieden der Erde berührenden Angelegenheit befassen, also jede wichtige politische Frage an sich ziehen und zu ihr Stellung nehmen kann. Deshalb kann er immer noch das politische Werkzeug einer Gruppe von Staaten im Kampf gegen andere Staaten, die Organisation des status quo von Versailles, die Legitimierung der Beute sein. Erst wenn er sich über den politischen Egoismus einzelner Mächte und Gruppen erhebt, wenn insbesondere die Unterscheidung von Siegern und Besiegten in der Sache — nicht für Konferenzhöflichkeiten und Festreden — so weit beseitigt ist, daß der Besiegte das Gefühl haben kann, gerecht behandelt zu werden, wird man von einer echten Universali-

tät sprechen dürfen. Für die europäischen Staaten und Angelegenheiten ist diese echte Universalität so wenig erreicht, daß im Gegenteil die Anwesenheit außereuropäischer, insbesondere amerikanischer Staaten im Völkerbund als ein Element der Gerechtigkeit und Billigkeit gelten kann. Soweit es sich um die Vereinigten Staaten handelt, dient jene Verbindung von Abwesenheit und Anwesenheit dem gleichen Ergebnis einer gewissen Neutralität.

Der Völkerbund ist also kein universaler Bund, weder im räumlichen noch in irgendeinem sachlichen Sinne. Weil er aber nicht universal ist, braucht er nicht deshalb schon ein europäischer Bund zu sein. Dafür ist seine Verbindung mit den Friedensverträgen von Versailles, St. Germain, Trianon und Neuilly zu eng. Die Besiegten dieser vier Friedensverträge sind zwar sämtlich europäische, in der Hauptsache sogar mitteleuropäische Staaten. Der Inhalt der Friedensverträge betrifft infolgedessen hauptsächlich Europa und umfaßt keine Regelung des Weltfriedens, d. h. des Friedens der ganzen Erde, keine universale politische Ordnung. Daran vermag die allen vier Friedensverträgen vorangestellte Völkerbundsatzung nichts zu ändern. Die vier Frieden von 1919/20 sind kein Weltfrieden. Denn auch der Krieg von 1914—18 war nicht in der vollen Bedeutung des Wortes ein „Weltkrieg". Er wird gewöhnlich so bezeichnet, in einem gewissen Sinne mit Recht, weil nämlich seit dem Eingreifen Amerikas die ganze Welt gegen zwei mitteleuropäische, im wesentlichen kontinentale Staaten Krieg führte und weil das Deutsche Reich mit einer unerwarteten, unglaublichen Kraft diesen Kampf gegen die Welt mehrere Jahre ausgehalten hat. Aber das war nicht in dem Sinne ein Weltkrieg, wie es z. B. heute ein Krieg wäre, in welchem auf der einen Seite die angelsächsischen Imperien, auf der andern Rußland, Japan und China einander gegenüberständen. Das bedeutet: Der Krieg von 1914 bis 1918 war kein Weltkrieg in dem Sinne, wie die napoleonischen Kriege von 1799 bis 1815 europäische Kriege waren. Die europäische Koalition gegen Napoleon I. umfaßte ganz Europa; die beiden Parteien waren militärisch und wirtschaftlich einander gewachsen; die Kriege erfaßten den ganzen europäischen Kontinent, ihre Beendigung war infolgedessen ein europäischer Friede. Auf dem Wiener Kongreß wurde eine Gesamtregelung der europäischen Verhältnisse getroffen, die man als eine systematische Ordnung Europas bezeichnen kann und deren politische Garantie, die heilige Allianz vom 14. September 1815, ein politisches Bündnis zwischen Rußland, Österreich und Preußen, seit dem Beitritt Frankreichs (1818) in viel höherem Maße den Gedanken einer europäischen Einheit verwirklichte als der Genfer Völkerbund vom Jahre 1919.

Das Schicksal der heiligen Allianz, des einzigen europäischen Gesamtsystems der letzten Jahrhunderte, zeigt besser als jede Konstruktion, welche politischen Schwierigkeiten einer Einigung Europas entgegenstehen. Denn kaum trat damals ein solches europäisches System auf, als auch sofort von der anderen Seite die Gegengruppierung auftrat. Die (unter

Billigung Englands) von den Vereinigten Staaten im Jahre 1823 proklamierte Monroe-Doktrin richtete sich eben gegen diese heilige Allianz und stellte dem Versuch eines europäischen Bundes den einheitlichen amerikanischen Kontinent gegenüber, noch bevor dieser Kontinent vollständig kolonisiert und besiedelt war. Eine politische Einigung Europas wäre weltpolitisch ein unerhörter Vorgang. Sie wäre etwas viel Unwahrscheinlicheres als die Einigung Deutschlands im 19. Jahrhundert, von der man doch sagen muß, daß sie trotz einer generationenlangen Vorbereitung, trotz nationaler Freiheitskriege und einer nationalen Revolution doch nur durch die Genialität eines einzigen Mannes und nur mit Hilfe günstiger außenpolitischer Konstellationen möglich wurde. Jedem Staatsmann des 19. Jahrhunderts, vor allem aber Bismarck selbst, war das Erstaunliche dieses Gelingens bewußt, und keiner hat sich eingebildet, eine derartige politische Neubildung könnte ohne das Risiko gefährlicher Feindschaften, ohne gefährliche Kriege und unabsehbare außenpolitische Wirkungen vor sich gehen. Der Weltkrieg von 1914 bis 1918 ist nur eine von den Folgen der politischen Einigung Deutschlands. Eine politische Einigung Europas aber wäre im Vergleich zu dieser nationalen Einigung Deutschlands ein wahres Wunder. Wenn dieses Europa nicht bloß eine harmlose Dekoration, sondern eine politische, d. h. von den wechselnden wirtschaftlichen Interessen und Konjunkturen unabhängige, dauernde und aktionsfähige Einheit sein soll, so wäre es nicht weniger als eine neue Weltmacht. Ihre bloße Existenz würde neue Freund- und Feindgruppierungen bewirken, und man müßte abwarten, ob die bestehenden Weltmächte, insbesondere die angelsächsischen Staatensysteme, ein Interesse daran haben, neben sich ein politisches Gebilde von einiger Kraft und Selbständigkeit entstehen zu lassen. Wie dem aber auch sei, der Genfer Völkerbund wäre auf keinen Fall das Mittel einer solchen politischen Einheit. Sein politischer Zweck besteht nach französischer Auffassung eher darin, den europäischen status quo von 1919 zu stabilisieren und dem Erfolg der Alliierten die Weihe der Legitimität zu geben. Er garantiert jedenfalls den bestehenden Staaten ihre politische Unabhängigkeit und Selbständigkeit. Sollte es wirklich zu ernsthaften Einigungsbestrebungen kommen, so würde er also wahrscheinlich für diese Einigung ein noch weit stärkeres Hindernis bilden, als es der Deutsche Bund von 1815 für die nationale Einigung Deutschlands gewesen ist. Auch unter diesem Gesichtspunkt einer denkbaren politischen Einigung Europas erscheint der Genfer Völkerbund nicht in irgendeinem spezifischen Sinne als eine europäische Organisation.

Die Frage nach dem Verhältnis von Völkerbund und Europa führt also zu einem negativen Ergebnis. Nach seiner heutigen Gestaltung und Tätigkeit kann man wohl sagen, daß der Genfer Völkerbund hauptsächlich europäische Angelegenheiten behandelt, er ist aber weder der Ausdruck einer gesamteuropäischen Selbstbestimmung noch in einer besonderen Weise der Schiedsrichter der eigentlich entscheidenden europäischen Fragen, nämlich der Reparationen und der interalliierten Schulden, die er weder regeln

kann noch auch nur regeln will. Stimmungsmäßig und gefühlsmäßig wird der Gedanke eines Weltfriedens mit dem Genfer Völkerbund in Verbindung gebracht, und abgesehen von den politischen Interessen einzelner Großmächte ist es hauptsächlich diese Verbindung und das große Interesse der zweiten Internationale, das den Völkerbund moralisch trägt. Das kann dazu führen, daß der Genfer Völkerbund vielleicht einmal einen europäischen Krieg verhindert — gewiß etwas sehr Wertvolles. Aber damit sind die ungeheuren europäischen Probleme noch nicht gelöst. Die eigentliche Befriedung Europas — von seiner Einigung ganz zu schweigen — wird infolge der eigenartigen Verbindung des Völkerbundes mit den Friedensverträgen ebensosehr verhindert wie gefördert. Die Unterscheidung von Siegern und Besiegten, Bewaffneten und Entwaffneten, von kontrollierten und nichtkontrollierten, okkupierten und freien, mit „Sanktionen" bedrohten und ihre „Sicherheit" genießenden Staaten, diese fundamentalen Ungleichheiten sind durch den Genfer Völkerbund nicht aufgehoben. Daran hat auch die Aufnahme Deutschlands in den Völkerbundsrat nichts geändert. Es ist notwendig, das mit aller Klarheit zu sehen, damit die Begriffe „Völkerbund" und „Europa" aufhören, suggestive Anknüpfungspunkte für irgendwelche irreführenden Konstruktionen zu sein und der wahre Schiedsrichter Europas erkennbar wird. Man kann dieses Ergebnis „negativ" nennen, aber es ist sicher nicht wertlos. Für das Interesse intellektueller Redlichkeit ist jede zerstörte Illusion ein großer Gewinn.

12. Völkerrechtliche Probleme im Rheingebiet (1928)

Die deutschen Gebiete am Rhein sind heute das Objekt einer völkerrechtlichen Ausnahmebehandlung, die sowohl in der Weite ihres Inhaltes, wie in dem Maß ihrer Dauer, wie endlich auch in der Kompliziertheit und Vieldeutigkeit ihrer Regelung ganz beispiellos ist. Die Geschichte zivilisierter Völker dürfte keinen zweiten auch nur ähnlichen Fall einer derartig vielgestaltigen, über ein national homogenes Gebiet verhängten Reihe von Abnormitäten kennen. Trotz der vielen Erörterungen über das Rheinlandproblem kommt der eigentliche Charakter dieses Zustandes nur allmählich zum Bewußtsein. Denn auf der einen Seite liegt es nahe, die Sonderbehandlung der Rheinlande in dem großen Meer der Ungerechtigkeiten und Härten des Versailler Vertrages aufgehen zu lassen, sich mit einem summarischen Gefühl heftiger Empörung zu begnügen und dann nur ganz aufdringliche Erscheinungen, wie die Besatzungsarmee, zu sehen; auf der anderen Seite beschränkt sich das Interesse juristischer und administrativer Fachleute gern auf technische Einzelfragen und verliert in der Fülle der Details, die ein solcher Zustand täglich mit sich bringt, leicht den Blick

für das prinzipiell Ungeheuerliche dieser geschichtlichen, politischen und rechtlichen Abnormität.

Das bunte, eigentlich phantastische Nebeneinander der heutigen Behandlung rheinischen Landes läßt sich durch folgende Stichworte kennzeichnen: Saargebiet, okkupiertes Gebiet, entmilitarisiertes Gebiet und endlich (nach Art. 312 VV) investigiertes Gebiet. Jeder einzelne dieser vier Komplexe enthält in sich wiederum so viele Fragen, daß es im Rahmen dieses kurzen Vortrages nur darauf ankommen kann, einige Grundlinien aufzuweisen und dadurch jene gefährliche, aber vielleicht typisch-deutsche Polarität zu vermeiden: ein starkes, aber unklares Gefühl der Entrüstung in Verbindung mit einer technisch-fleißigen und sogar pedantischen, irgendeinen Zustand als nun einmal gegeben hinnehmenden Kleinarbeit. Immer ist daher der vierteilige Gesamtkomplex im Auge zu behalten, dieses Tier mit vier Köpfen, von denen zwei, nämlich Saarregierungskommission und Interalliierte Rheinlandkommission, schon seit langem funktionieren, während die beiden anderen noch erst im Wachsen begriffen sind: Entmilitarisierungskommission und Investigationskommission.

Die vier Komplexe sind in sich wiederum sehr verschieden, und das politische Schicksal der von ihnen erfaßten Länder kann infolgedessen ebenfalls verschieden sein. Was die beiden ersten, Saargebiet und besetztes Rheinland, angeht, so braucht der Inhalt der für sie geltenden völkerrechtlichen Bestimmungen, wie er sich aus dem Versailler Vertrag und dem Rheinlandabkommen ergibt, hier nicht wiederholt und erörtert zu werden. Die Saarregierungskommission, d. h. die in ihr vereinigten, von ihren Regierungen instruierten Vertreter fremder Mächte, üben die staatliche Hoheit im Saargebiet aus und regieren dort unter einer sehr problematischen Kontrolle des Völkerbundes. Hier ist die deutsche Staatshoheit ganz verdrängt. Die Rheinlandkommission führt in dem noch besetzten Teil der Rheinlande eine Nebenregierung, die in kritischen Zeiten, wie bei der Ruhrbesetzung und in der Separatistenzeit, ebenfalls zu einer völligen Verdrängung deutscher Gebietshoheit führen kann, in ruhigen Zeiten dagegen zurücktritt, ohne jedoch auf ihre weitgehenden und dehnbaren Befugnisse grundsätzlich zu verzichten. Beide Kommissionen üben Gesetzgebungs- und Regierungsbefugnisse aus und herrschen infolgedessen im eigentlichen Sinne. Ihre Beschlüsse sind das Ergebnis des Kompromisses der fremden Staaten, welche die Kommission beherrschen, hauptsächlich also Frankreichs und Englands. Die Herrschaft solcher Kommissionen ist die spezifische Organisationsform, durch welche ein Land und seine Bevölkerung zum Objekt fremder Kompromisse gemacht wird, ein Zustand, der in seiner ganzen Immoralität nur einmal bewußt zu werden braucht, um unhaltbar zu werden.

Aber wenigstens nach dem Text der Verträge ist dieser Zustand nicht dauernd und seine Beendigung vorgesehen. Im Saargebiet soll 1935 eine Volksabstimmung stattfinden und danach „der Völkerbund" (Völkerbundsversammlung oder Völkerbundsrat? wahrscheinlich der letzte) darüber

entscheiden, ob das Saargebiet ganz oder teilweise unter die deutsche Staatshoheit zurückkehrt, zu Frankreich kommt oder der gegenwärtige Zustand dauernd wird. Hierbei sind mehrere Besonderheiten der vertraglichen Regelung wohl zu beachten, die ein ungerechtfertigter Optimismus oft übersieht: erstens ist die Fortdauer des heutigen Zustandes als eine Möglichkeit vorgesehen; zweitens ist es formell nicht die Volksabstimmung, sondern der Völkerbund, der unter Berücksichtigung des Wunsches (voeu) der Bevölkerung entscheidet; und drittens ist eine Teilung des Saargebietes möglich, so daß sich hier die Ähnlichkeit mit der für Oberschlesien getroffenen Regelung und die Erinnerung an die Teilung Oberschlesiens sofort aufdrängt. Die Korrektur jenes unmoralischen und unerträglichen Zustandes, welche darin liegt, daß die Fremdherrschaft im Saargebiet eben nur 15 Jahre dauern soll, wirkt also leider nicht so eindeutig und beruhigend, wie es auf den ersten Blick selbstverständlich sein sollte.

Was die Dauer der Rheinlandbesetzung angeht, so ist sie ebenfalls für eine beispiellos lange Zeit (nämlich 15 Jahre für die dritte Zone, also besonders auch für den militärisch und politisch besonders wichtigen Punkt Mainz) vorgesehen, aber immerhin befristet. Auch hier sind zahlreiche Auslegungsfragen entstanden, welche den deutschen Anspruch auf eine vorzeitige Räumung, ja, selbst den Anspruch auf Räumung nach Ablauf jener Fristen gefährden und enttäuschen. Die Verbindung der Räumungsfrage mit der Frage der Sicherheit Frankreichs einerseits und mit der Reparationsfrage andererseits läßt hier so viele Meinungsverschiedenheiten und Differenzen entstehen, daß fast jedes Wort der vertraglichen Regelung (Art. 428f VV) problematisch wird. Hier zeigt sich dann in klarer Weise, wie sehr die Worte einer rechtlichen Normierung ihren Inhalt ändern, sobald sie in den Kampf politischer Gegner hineingezogen werden. An Begriffen wie Abrüstung, Angriffskrieg, Sicherheit, Minderheit, haben wir diese Erfahrung handgreiflich machen müssen und gesehen, daß eine rechtliche Normierung als bloße Normierung hilflos und unsicher und die Behauptung eines entpolitisierten Völkerrechts ein offenbarer, höchst politischer Betrug ist.

Während die beiden ersten Teile des rheinischen Komplexes, Saarregierung und Rheinlandbesetzung, als wenigstens grundsätzlich vorübergehende Erscheinungen gekennzeichnet sind, sollen die beiden anderen, Entmilitarisierung und Investigation, von unbegrenzter Zeitdauer sein. Im Vergleich zu den sichtbaren und fühlbaren Einwirkungen, wie sie die Saarregierung und die Rheinlandbesetzung mit sich bringen, besonders im Vergleich zur Anwesenheit einer großen feindlichen Armee, können diese beiden anderen Teile vielleicht unbedeutend und nebensächlich erscheinen. Aber dafür sind sie eben dauernd und auch im übrigen nichts weniger als harmlos. Das Investigationsrecht, durch welches die Entwaffnung Deutschlands kontrolliert wird, soll nach Art. 213 VV durch einen Mehrheitsbeschluß des Völkerbundsrates ausgeübt werden. Es besteht für ganz Deutschland. Seinen eigentlichen Inhalt und seine politische Bedeutung

dürfte es erst durch die Praxis des Völkerbundsrates erhalten, so daß sich vorläufig hier noch nicht viel Konkretes aussagen läßt. Der Völkerbundsrat hatte am 27. September 1924 ein sogenanntes Investigationsprotokoll genehmigt, in welchem für die entmilitarisierten Gebiete die Einrichtung „ständiger Elemente" (éléments stables) vorgesehen war. Die deutsche Regierung hat es erreicht, daß diese außerordentlich gefährlichen und unabsehbaren ständigen Elemente zunächst aufgegeben wurden. Ein Beschluß des Völkerbundrates vom 11. Dezember 1926, betreffend das Investigationsrecht, sagt ausdrücklich: „Es besteht Einverständnis darüber, daß die Bestimmungen des Art. 213 des Friedensvertrages mit Deutschland über die Investigationen auf die entmilitarisierte Rheinlandzone in gleicher Weise wie auf die übrigen Teile Deutschlands anwendbar sind. Diese Bestimmungen sehen für diese Zone ebensowenig wie für andere Gebiete die Einrichtung einer besonderen Kontrolle durch ständige oder dauernde lokale Elemente vor. In der entmilitarisierten Rheinlandzone können derartige besondere, nicht im Artikel 213 vorgesehene Elemente nur durch ein Abkommen zwischen den beteiligten Regierungen eingerichtet werden." Das klingt beruhigend, weil damit die ständigen lokalen Elemente auch für die entmilitarisierte Zone zurückgewiesen sind, und wir wollen hoffen, daß nicht eine schikanöse Silbenstecherei behauptet, dadurch seien nur die ständigen lokalen, nicht andere ständige Elemente ausgeschlossen. Zugleich aber kann in diesem Beschluß ein Anerkenntnis gefunden werden, durch welches der Inhalt der Investigation sich ausdehnt, indem nämlich der Zweck und Maßstab für die Untersuchung sich ausdehnen: Art. 213 sieht eine Investigation nur zur Durchführung der allgemeinen Entwaffnung vor, während der unter Mitwirkung Deutschlands gefaßte Beschluß vom 11. Dezember 1926 Investigationen auch zur Kontrolle der Durchführung der speziellen Entmilitarisierungsbestimmungen anerkennt. Mit Recht ist auf das Bedenkliche dieser Abmachung hingewiesen worden[1].

Es ist daher die Entmilitarisierung, die hier am meisten interessiert. Selbst wenn einmal wirklich das Problem der Besetzung und des Saargebiets gelöst sein sollte, wenn die starke französische Armee mit ihrem großen Kriegsmaterial aus Mainz abmarschiert ist und das deutsche Gebiet vollständig geräumt hat, wenn auch im Saargebiet wieder deutsche Behörden tätig sind, so bleibt dieses Problem der Entmilitarisierung als das eigentliche Problem der Rheinlande und der französisch-deutschen Beziehungen weiter bestehen.

Umfang und Inhalt der Entmilitarisierung sind öfters dargestellt worden und vor allem in dem Buch von K. Linnebach[2] mit gutem Material eindrucksvoll auseinandergesetzt. Es genügt hier, daran zu erinnern, daß ein geschlossenes deutsches Gebiet von insgesamt über 55 000 qkm, nämlich das ganze deutsche linke Rheinufer und ein Gebietsstreifen von 50 km Breite

[1] Wolf v. Dewall, „Frankfurter Zeitung", 23. September 1928, 1. Morgenblatt.

[2] Die Entmilitarisierung der Rheinlande und der Vertrag von Locarno, eine völkerrechtliche Untersuchung; Rheinische Schicksalsfragen, Schrift 18/20, Berlin 1927.

auf der rechten Seite des Rheins von Basel bis zur holländischen Grenze davon erfaßt ist, ein wirtschaftlich hochentwickeltes Gebiet mit großen und wichtigen Städten, wie Karlsruhe, Mannheim, Frankfurt, Köln, Düsseldorf und Essen, vielleicht der reichste Teil Deutschlands. Die Entmilitarisierung besteht nach Art. 42, 43 VV darin, daß es Deutschland untersagt ist, in diesem Gebiet Befestigungen beizubehalten oder zu errichten, daß weder ständig noch zeitweilig deutsche Truppen hier unterhalten oder angesammelt werden dürfen, daß militärische Übungen jeder Art und schließlich alle „materiellen" (im englischen Text: „ständigen") „Vorkehrungen für eine Mobilmachung" verboten sind. Jede dieser Bestimmungen eröffnet Möglichkeiten ausdehnender Auslegung, die bei einer politischen Zweckinterpretation unvermeidlich ist. Insbesondere legt ein Begriff wie „Vorkehrungen für eine Mobilmachung" grenzenlose Interpretationen nahe, nach welchen schließlich jeder Straßenbau, jeder Bahnhof, jeder Turnverein, jeder Schutz der Bevölkerung durch Gasmasken als Vorkehrung für eine Mobilmachung hingestellt werden kann. Diese Entmilitarisierung bedeutet nach ihrem Inhalt, nach ihrem territorialen Umfang, nach ihrer Dauer und vor allem auch wegen der Einseitigkeit, mit der sie nur dem Deutschen Reich auferlegt ist, etwas völlig anderes als die bisherigen, in der Geschichte bekannten, älteren oder neueren Fälle von Entmilitarisierung[1]. Es handelt sich nicht etwa um eine Neutralisierung des Gebietes, die zur Folge hätte, daß das Gebiet nicht Kriegsschauplatz werden darf. Im Gegenteil, diese Art der Regelung hat den Sinn, alle Möglichkeiten der Verteidigung zu beseitigen und dadurch ein prädestiniertes Kriegsgebiet zu schaffen, das in voller Wehrlosigkeit und Hilflosigkeit dem Einmarsch französischer Truppen und ihrer militärischen Aktionen für alle Zeiten offen liegt, eine Art Glacis zwischen Frankreich und Deutschland, ausschließlich auf Kosten Deutschlands eingerichtet und dazu bestimmt, 14 Millionen Deutsche zu Opfern etwaiger Kriegsmaßnahmen und einer ungeheuerlichen Art von Geiseln zu machen.

Dieser weitgehende Zustand der Entmilitarisierung war zunächst nur dadurch garantiert, daß jeder Verstoß Deutschlands gegen diese dehnbaren Bestimmungen als „eine Störung des Weltfriedens und eine feindselige Handlung gegen jede Signatarmacht des Versailler Vertrages gilt" (Art. 44 VV). Der politische Sinn dieser Worte liegt darin, daß Deutschland wegen irgendeiner Bagatelle als Angreifer fingiert werden kann und nun das ganze System der völkerrechtlichen Scheinjurisprudenz, das echte und falsche Kriegsverhütungs- und Kriegsächtungsrecht mit voller Wucht zuungunsten Deutschlands funktioniert. Der Entmilitarisierte wird eo ipso als Angreifer fingiert und Deutschland erscheint gerade wegen seiner Wehrlosigkeit und Entmilitarisierung automatisch als Störer des Weltfriedens — eine wunderbare Illustration zu der berühmten Fabel von dem Wolf und dem Lamm oder zu der Geschichte von dem Kaninchen, dessen hilfloses Mümmeln der Wolf, unter dem Beifall seiner Freunde, als freche

[1] So mit Recht Linnebach, a. a. O. S. 76.

Herausforderung und Angriff bezeichnet und ahndet. Durch den Vertrag von Locarno vom 16. Oktober 1925 erhält nun diese Garantie des Art. 44 teils eine neue Festigung, teils eine gewisse Einschränkung: eine Festigung, insofern gerade diese Entmilitarisierungsbestimmungen von neuem bestätigt und bekräftigt werden; eine gewisse Einschränkung, weil einseitiges Vorgehen und Selbsthilfe gegen Deutschland nur dann zulässig sind, wenn ein flagranter Verstoß gegen die Art. 42, 43 VV vorliegt, außerdem dieser Verstoß eine nicht provozierte Angriffshandlung darstellt und wegen der Zusammenziehung von Streitkräften in der entmilitarisierten Zone eine sofortige Aktion notwendig wird. Unter dieser dreifachen Voraussetzung sind die Garantiemächte von Locarno auch verpflichtet, dem verletzten Staate (das ist praktisch Frankreich oder Belgien) gegen Deutschland beizustehen, wobei sie aber über das Vorliegen dieser Voraussetzungen selbst entscheiden. Abgesehen von jenem an drei Voraussetzungen gebundenen Fall eines „flagranten Verstoßes" ist Selbsthilfe verboten und stellt der Völkerbundsrat fest, ob ein Verstoß oder eine Verletzung der Entmilitarisierungsbestimmungen vorliegt. Das bedeutet zweifellos gegenüber der bisherigen Praxis Frankreichs einen Fortschritt zugunsten Deutschlands, einen Schutz insbesondere gegen französische Invasionen, wie sie unter verschiedenen juristischen Etiketten, wie Sanktionen, friedliche Maßnahmen, Exekutionen des Vertrages vor sich gegangen waren (Besetzung Frankfurts im Mai 1920, rheinischer Städte 1921, Ruhrgebiet 1923). Der Völkerbundsrat kann in solchen Fällen richtiger Auffassung nach eine Verletzung nur einstimmig bejahen, wobei die streitenden Teile bei der Abstimmung nicht mitgezählt werden[1]. Bei der großen Zahl der Mitglieder des Völkerbundsrates (gegenwärtig 14) und der Verschiedenartigkeit seiner Zusammensetzung liegt darin eine gewisse Sicherheit gegen ungerechte Behauptungen eines Verstoßes. Andererseits ist es politisch selbstverständlich, daß Großmächte wie Frankreich oder England ihre Politik nicht von der Ansicht irgendeines kleinen, zufällig im Völkerbundsrat vertretenen und ihm nicht gefügigen Staates abhängig machen werden. Daher läßt sich über die wirkliche Bedeutung dieser Regelung noch nicht viel sagen. Der Völkerbund (praktisch der Völkerbundsrat) hat dann außer diesen besonderen Befugnissen auf Grund des Locarno-Vertrages auch noch die allgemeinen, aus der Völkerbundssatzung sich ergebenden Befugnisse hinsichtlich der Kriegsverhütung.

II.

Auf dieser Rechtsgrundlage spielen sich die Verhandlungen über die Rheinlandräumung ab, die auf der Völkerbundsversammlung vom September 1928 in Aussicht genommen wurden und für welche man sich vorläufig, nach dem sogenannten Schlußprotokoll vom 16. September 1928, dahin geeinigt hat, daß amtliche Verhandlungen über die vorzeitige Rheinlandräumung, ferner solche über die endgültige Regelung der Reparations-

[1] K. Strupp, Das Werk von Locarno, Berlin 1926, S. 101.

frage stattfinden sollen und für das entmilitarisierte Gebiet eine Feststellungs- und Vergleichskommission (commission de conciliation et de constatation) eingesetzt werden soll. Diese letzte Abmachung, die sich auf das entmilitarisierte Gebiet bezieht, ist für unseren Zusammenhang von besonderem Interesse. Welches Ergebnis die weiteren Verhandlungen haben werden, läßt sich natürlich nicht voraussagen. Bisher hat die deutsche Regierung jede Bindung wenigstens über das Jahr 1935 hinaus entschieden abgelehnt. Gegenüber den zahlreichen Vermutungen und Vorschlägen, die hier auftauchen, muß aber immer wieder die grundsätzliche Frage im Auge behalten werden, ohne deren Klärung eine Einigung unter den deutschen Meinungen nicht möglich ist. Denn es gibt Deutsche, die jene geplante Vergleichskommission, sogar wenn sie über das Jahr 1935 hinaus fungieren soll, für etwas Harmloses und im Vergleich zu einer Besatzungsarmee sehr Vorteilhaftes halten, und außerdem in ihr eine brauchbare, die Entscheidung des Völkerbundsrates vorbereitende, der Verständigung und dem Frieden dienende Instanz erblicken.

Daß selbst sympathische und vertrauenerweckende Namen wie Vergleich, Verständigung und Versöhnung und auch ein Wort wie „conciliation" wenig über die Sache zum Ausdruck bringen, sollte nach den bisherigen politischen Erfahrungen selbstverständlich sein. Die politische Wirklichkeit richtet sich leider wenig nach solchen Aushängeschildern und wir wissen, daß schöne und sogar heilige Worte im politischen Kampf gebraucht werden, um den Gegner durch moralische Suggestionen zu lähmen, wie die persischen Soldaten im Krieg gegen die Ägypter Katzen unter den Arm nahmen, weil die Ägypter es nicht wagten, in der Richtung dieser heiligen Tiere zu schießen. Eine Vergleichs- und Verständigungspolitik kann trotz ihres Namens sehr einseitigen politischen Zwecken dienen. Es fragt sich deshalb, was eine eigens für das entmilitarisierte Gebiet eingesetzte, der Entscheidung des Völkerbundsrates auf jeden Fall vorgreifende Vergleichskommission in concreto bedeutet. Sie ist auf jeden Fall zunächst eine internationale Instanz, die als solche für einen abgegrenzten Teil des Deutschen Reiches zuständig ist. Sie bringt dadurch in die territoriale Einheit und Geschlossenheit des Deutschen Reiches von außen her eine gefährliche Unterscheidung, indem sie die bisher nur normative Sonderbehandlung dieses Gebietes nun auch instanzenmäßig organisiert. Mit andern Worten: das entmilitarisierte Gebiet ist bei einer solchen Kommission nicht nur der im Versailler Vertrag vorgesehenen Sonder*regelung*, sondern auch einer Sonder*organisation* unterworfen. Das ist rechtlich und politisch ein fundamentaler Unterschied und führt weit über den Versailler Vertrag hinaus. Denn damit ist erreicht, daß ein bestimmter Teil des Deutschen Reiches, und zwar gerade die Rheinlande, geradezu eine besondere Verfassung erhalten. Wichtige staatliche Funktionen, sowohl der Gesetzgebung als auch der Regierung und Verwaltung, unterstehen einer beständigen ausländischen, internationalgemischten Kontrolle und einem beständigen Vetorecht, und zwar nicht wie

in den zahlreichen anderen Fällen internationaler Kontrolle (Reichsbahnkommissar, Reichsbankkommissar, Treuhänder usw.) für das Deutsche Reich im ganzen, sondern nur hinsichtlich eines bestimmten, geographisch abgegrenzten Teiles. Vor allem wird eine solche Entmilitarisierungskommission über Fragen der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Rheinland zu befinden haben, daher auch über die politisch wichtigste Frage, die des Ausnahmezustandes und damit über die Frage der Souveränität. Vierzehn Millionen Deutsche haben dann nicht mehr die deutsche Regierung, sondern eine internationale Kommission als höchste Autorität über sich, um über die Lebensfrage der „öffentlichen Sicherheit und Ordnung" zu entscheiden. Daß die Kommission nur ausnahmsweise eingreift, macht sie nicht harmloser, sondern beweist gerade den Zusammenhang mit der Frage der Souveränität.

Es liegt nun nahe, zu erwidern, daß auch der Völkerbundsrat, der ja bereits nach dem Vertrag von Locarno über Streitfälle aus der Entmilitarisierung zu entscheiden hat, eine solche internationale Kommission darstellt. Das ist gewiß richtig. Der Völkerbundsrat ist eine Diplomatenkonferenz, deren Delegierte von ihren Regierungen instruiert, unter politischen Gesichtspunkten entscheiden und daher ebenfalls zu Kompromissen kommen, deren Objekt und Opfer naturgemäß vor allem die deutschen Interessen sind, wenn es sich um eine die Rheinlande betreffende Entscheidung handelt. Aber diese Diplomatenkonferenz dient doch, infolge der großen Zahl ihrer Mitglieder und der Beteiligung neutraler, namentlich skandinavischer und amerikanischer Staaten, nicht in demselben Maße den speziellen Kompromißinteressen Englands und Frankreichs. Sie ist auch nicht in der gleichen Weise eine speziell für das entmilitarisierte deutsche Gebiet, das heißt im wesentlichen für die Rheinlande bestehende Instanz, sondern hat noch zahlreiche andere Aufgaben. Sie muß ferner, wie schon erwähnt, eine Verletzung oder einen Verstoß einstimmig bejahen, was bei ihrer großen Zahl und Zusammensetzung nicht so leicht eintreten wird wie bei einer speziellen Vergleichskommission. Es ist also keineswegs gleichgültig, ob eine engere spezielle Entmilitarisierungskommission unter irgendeinem Namen und angeblich nur „vorbereitend" fungiert, oder ob der Völkerbundsrat unmittelbar entscheidet. Eine „bloß vorbereitende" Tätigkeit, an der zwei Großmächte wie Frankreich und England beteiligt sind, bedeutet für den Völkerbundsrat in Wahrheit ein sehr maßgebliches „fait accompli" oder eine „res judicata". Damit wäre der einzige Fortschritt, den der Vertrag von Locarno zugunsten Deutschlands gebracht hat, im Interesse der französisch-englischen Sonderinteressen wieder beseitigt.

Derartige unter harmlosen Namen und justizförmigen Verschleierungen politisch arbeitende Spezialkommissionen enthalten gerade für das deutsche Volk mit seiner Vertrauensseligkeit und seinem „rührenden Legalitätsbedürfnis"[1] und gerade in der heutigen Lage eine besondere Gefahr. Sie

[1] Ich entnehme diesen Ausdruck dem Buch von R. Smend, Das Reichskammergericht, 1911, S. 161.

verdecken eine harte und grausame Art Politik und verschaffen einem ruhe- und gerechtigkeitsbedürftigen Volk für kurze Zeit den Eindruck einer Stabilisierung und Verrechtlichung der zwischenstaatlichen Verhältnisse. Aber die Stabilisierung ist gefährlich, wenn nichts anderes stabilisiert wird als eine in sich unstabile und unklare Situation, aus der immer neue Meinungsverschiedenheiten hervorgehen müssen; und die Verrechtlichung ist in Wirklichkeit nur eine Methode justizförmiger Politik, die der Ausbeutung und Unterdrückung legale Formen leiht. Die „formelle" Gleichheit Deutschlands mit den Großmächten täuscht dann über die Ungleichheiten in der Sache hinweg, Ungleichheiten, wie sie am erstaunlichsten in der einseitigen Entmilitarisierung der Rheinlande zum Ausdruck kommen. Eine Rechtsgleichheit zwischen einem wehrlosen, kontrollierten und tributpflichtigen Deutschland und einem aufs äußerste bewaffneten, die Kontrolle ausübenden und die Tribute einkassierenden Gegner ist nichts als die Gleichheit jenes Vertrages zwischen den Störchen und den Fröschen, der beiden Teilen gleiches Recht der Nahrungssuche gewährleistete und dessen Abschluß von einigen Fröschen als großer Fortschritt gefeiert wurde.

III.

Es müßte auffallen, daß überhaupt von völkerrechtlichen Problemen der Rheinlande oder im Rheinlande gesprochen werden kann. Denn im allgemeinen ist es doch heute noch so, daß nur Staaten oder staatenähnliche Gebilde als solche eine völkerrechtliche Stellung haben und Träger selbständiger völkerrechtlicher Probleme sind, nicht aber Gebietsteile unabhängiger Staaten. Niemand wird es wagen, von einem völkerrechtlichen Problem des Elsasses oder Irlands zu sprechen. Selbst das völkerrechtliche Problem Ägyptens ist von der englischen Regierung mit restlosem Erfolg als solches negiert worden. Um so bedenklicher, daß eine Redewendung, wie die vom „völkerrechtlichen Problem der Rheinlande" in ihrer politischen Tragweite großen Teilen des deutschen Volkes kaum bewußt wird. Solange die Entmilitarisierung der Rheinlande nur auf einer Sondernormierung beruht und ihre Durchführung der Loyalität der deutschen Regierung überlassen wird, ist dieser Zustand vielleicht noch erträglich. Sobald aber an die Stelle der Sondernormierung darüber hinaus noch eine Sonderorganisation tritt und innerhalb des Deutschen Reiches eine territoriale Abgrenzung entsteht, liegt es allerdings nahe, eine Internationalisierung der Rheinlande zu befürchten, durch welche die Rheinlande aus einer staatsrechtlichen in eine völkerrechtliche Situation kommen.

Man muß diese Unterwerfung eines großen deutschen Gebietsteiles unter eine internationale Sonderregelung oder sogar Sonderorganisation im Zusammenhang der modernen Methoden imperialistischer Unterwerfung und Ausbeutung fremder Staaten betrachten, um die ganze politische Tragweite eines solchen Zustandes richtig zu verstehen. Denn heute wird nicht mehr mit den veralteten Methoden offener Gebietsannexion gearbeitet, sondern mit „Kontrollen" und mit einem System von Verträgen, und zwar

Interventionsverträgen, zu denen der unterworfene Staat gezwungen wird. Das moderne System — statt der Annexion nur Kontrolle und Intervention — hat neben zahlreichen praktischen Vorteilen politischer und wirtschaftlicher Art auch noch den moralischen Vorteil, daß es sich auf die Heiligkeit der Verträge und den Satz pacta sunt servanda berufen und auf diese Weise den Unterworfenen moralisch paralysieren kann. Der intervenierende Staat entscheidet dann über die wesentlichen existenziellen Fragen des „kontrollierten" Staates, insbesondere über die konkrete Bestimmung dessen, was „öffentliche Ordnung und Sicherheit" heißt. Das ist die Methode der Vereinigten Staaten von Amerika gegenüber den von ihnen abhängigen lateinamerikanischen Staaten (wie Kuba, Panama, Nikaragua usw.); es ist die Methode Englands gegenüber einem formell „souveränen" Ägypten; es kann, wenn nicht das ganze deutsche Volk sich mit äußerster politischer Bewußtheit wehrt, die schließliche Konsequenz der international organisierten Entmilitarisierung deutscher Gebiete sein.

Einer solchen modernen, durch militärisch und wirtschaftlich überlegene Großmächte von außen bewirkten Auflösung schwacher Staaten entspricht im Innern solcher Staaten eine Theorie vom Primat des Völkerrechts, das heißt die theoretische Anerkennung dieser Abhängigkeit und Unterworfenheit. Das kann so weit gehen, daß man die Existenz des Staates überhaupt auf die völkerrechtliche Anerkennung gründet und das eigene Land nur noch als Bestandteil einer irgendwie konstruierten „Völkerrechtsgemeinschaft" behandelt; daß sogar der natürlichen und selbstverständlichen Treue gegen das eigene Volk die Treue gegen das künstliche Arrangement international gemischter Kommissionen und Diplomatenkonferenzen übergeordnet wird. Für alles das finden sich Beispiele im deutschsprachigen Schrifttum der letzten Jahre. Über die höchst problematische theoretische Richtigkeit solcher Konstruktionen und ihren sehr konkreten politisch-praktischen Sinn braucht hier nicht diskutiert zu werden. Es mag sein, daß es Staaten gibt, die nichts sind als ein Kompromiß, und zwar ein völkerrechtlicher Kompromiß, das heißt ein Kompromiß fremder Staaten. Österreich zum Beispiel ist in dieser kümmerlichen Lage, und jene Theorien sind zweifellos der adäquate Ausdruck eines derartigen politischen Seins oder vielmehr — da solche Gebilde kaum etwas sind — eines völkerrechtlichen „Geltens". Für das Deutsche Reich aber ist es gerade die Frage, ob und wie lange es noch zu den politisch existierenden Staaten gehört oder ob es zu einem nur völkerrechtlichen und nur „geltenden" Normenkomplex degenerieren soll. Auch hier ist das Problem der entmilitarisierten Rheinlande der Kardinalpunkt, um den sich die existenzielle Frage bewegen wird.

Im Hintergrunde aller dieser, sei es rein theoretischen, sei es positiv-praktischen völkerrechtlichen Fragen steht also nicht weniger als die Frage der politischen Existenz des deutschen Volkes. Daß wir in einer Epoche fundamentaler politischer Umgruppierungen leben, wird heute wohl im ganzen deutschen Volk empfunden und gehört zu den Grundstimmungen

unserer Zeit. Denn es drängt sich jedem auf, wie sehr die Entwicklung der modernen Technik manche politischen Gruppierungen und Grenzen der früheren Zeit illusorisch macht und den überlieferten status quo beseitigt, wie sehr „die Erde kleiner" wird und infolgedessen die Staaten und Staatensysteme größer werden müssen. In diesem gewaltigen Umwandlungsprozeß gehen wahrscheinlich viele schwache Staaten unter. Einige Riesenkomplexe werden übrigbleiben und vielleicht die nach menschlicher Berechnung zu erwartende Zeit eines ungeahnten, auf völlig neuen technischen Möglichkeiten beruhenden Menschenglücks genießen. Manche kleineren Gebilde werden sich im Schatten irgendeines wohlwollenden Riesen in Sicherheit bringen. Soviel ich beobachten kann, gibt es Deutsche, die glauben, das letzte sei auch für Deutschland die richtige Methode, um der politischen Entscheidung zu entwischen und sich in ein problemloses, wehrloses, geschichtsloses Glück hineinzulavieren, etwa mit Hilfe der „Politik des toten Käfers", dessen Schutz in seiner Wehrlosigkeit liegt. Das wäre allerdings eine bequeme und gemütvolle Lösung und enthöbe uns scheinbar alles weiteren politischen Nachdenkens und jedes Risikos. Nur fürchte ich, daß dieser Weg, so wie die Dinge nun einmal liegen, hoffnungslos versperrt ist und der sich tot stellende Käfer einfach zertreten wird. Das Deutsche Reich mit seinem verhältnismäßig kleinen in der Mitte Europas liegenden Territorium und seinen über 60 Millionen Menschen ist nicht groß genug, um ohne weiteres eine der überlebenden Weltmächte zu sein, andrerseits aber nicht klein und peripher genug, um wie ein kleines Volk in dem politischen System eines andern unterzukommen oder sich einfach aus der Weltgeschichte zu verdrücken. Seine Dimensionen sind zu klein, als daß es durch das bloße stabile Gewicht seiner Masse geschützt wäre, wie das bei Rußland der Fall ist; und sein Gewicht ist doch wieder zu groß, als daß es in einer schnellen und beweglichen Politik wechselnder Bündnisse einen labilen Bestand wahren könnte. In dieser Zwischenstellung hängt alles am politischen Bewußtsein, an der Selbstbeherrschung und der Entschlossenheit der deutschen Politik und kommt es darauf an, ob das deutsche Volk seinen Willen zur politischen Existenz bewahrt oder ob es sich psychisch und moralisch zermürben läßt, so daß es damit einverstanden wäre, aus seinem eigenen Fleisch und Blut die fremden Leviathane zu sättigen.

Das ist die furchtbare Gesamtlage Deutschlands, in deren Zentrum die Frage der Entmilitarisierung der Rheinlande steht. Ein großes und entschlossenes Volk braucht nicht zu verzweifeln, und es wäre Feigheit, die Hoffnung aufzugeben. Aber es wäre ein Verbrechen, sich der klaren politischen Bewußtheit zu entziehen und vor den schlimmsten Möglichkeiten, auch wenn sie hoffentlich nur Möglichkeiten bleiben, die Augen zu verschließen. Insbesondere wäre es eine unverantwortliche Selbsttäuschung, anzunehmen, daß heute die zwischenstaatlichen Beziehungen im wesentlichen bereits moralisiert und verrechtlicht seien, und daß man theoretisch und praktisch behaupten könne, das Denken und Fühlen der Völker sei

schon entpolitisiert. Trotz aller propagandistischen Ausnutzung moralischer und juristischer Begriffe ist die Welt immer noch in einem hochpolitischen Zustand; sie gruppiert sich immer noch nach Freund und Feind und jene Moralisierung und Juridifizierung, einschließlich der „Entpolitisierung", dient ganz konkreten politischen Gruppierungen und Interessen. Die Völker leben leider immer noch „untereinander im Naturzustand". Das haben die großen Naturrechtslehrer des 17. und 18. Jahrhunderts, und zwar gerade auch große Völkerrechtslehrer behauptet, und auf diese Formel möchte ich unter dem Eindruck der letztjährigen Erfahrungen nachdrücklich hinweisen. Die Formel vom „Naturzustand" ist kein absolutes Dogma, wohl aber eine sehr ernst zu nehmende Umschreibung für bestimmte Seiten und Eigenarten zwischenstaatlicher Beziehungen; sie beweist mehr intellektuelle Redlichkeit als die meisten unterschiedslosen Redensarten von der Herrschaft „des" Rechts; sie läßt das, was es im Völkerrecht an echtem Recht gibt, in seiner spezifischen Ordnung erkennen und vermeidet dadurch irreführende Übertragungen aus wesentlich anderen Rechtsgebieten, insbesondere aus dem innerstaatlichen Privatrecht; sie geht von dem Pluralismus der konkret existierenden Staaten aus und vermeidet die illusorische Fiktion einer Welteinheit; und endlich gibt sie ein prägnantes, in zahlreichen Fällen der Wirklichkeit entsprechendes Bild. Wie von selbst hat sich im Lauf der vorliegenden kurzen Ausführungen immer wieder eine Tierfabel eingestellt, als treffende Illustration der völkerrechtlichen Wirklichkeit. Warum drängen sich jedem Deutschen, der über die Behandlung seines Landes in diesen letzten zehn Jahren nachdenkt, jene Tierfabeln auf? Warum könnte man an der Hand irgendeines klassischen Fabelbuches, Aesop oder Lafontaine, eine klare, einleuchtende Theorie der Politik und des Völkerrechts entwickeln und die bekannten Geschichten — vom Wolf und dem Lamm, dem Storch und den Fröschen, von der Schuld an der Pest, welche Schuld natürlich den Esel trifft — ohne weiteres auf Deutschland übertragen? Hier zeigt sich der Sinn jener lehrreichen und fruchtbaren Formel vom „Naturzustand zwischen den Völkern". In ihm geht jedes Volk erbarmungslos zugrunde, das sich seiner konkreten Lage nicht mehr gewachsen zeigt und sich auch nur einen Augenblick bereden läßt, sein natürlichstes, selbstverständlichstes und allererstes Recht zu vergessen, nämlich das Recht auf eine freie, unabhängige, einige und ungeteilte Existenz.

13. Wesen und Werden des faschistischen Staates[1] (1929)

Das Buch gibt in musterhafter Klarheit und Geschlossenheit ein Bild der geschichtlichen Entwicklung, der Soziologie und Ideologie des Faschismus bis zum Jahre 1927. In einem Aufsatz: „Idee und Wirklichkeit im Faschismus" (Schmollers Jahrbuch, Band 52) hat der Verfasser das Thema weitergeführt. Trotz mancher früheren guten und gründlichen deutschen Arbeiten über den Faschismus dürfte erst mit diesem Buch das Niveau wissenschaftlicher Objektivität und Deutlichkeit erreicht sein, mit welcher die Gewißheit einer fruchtbaren Erörterung gegeben ist. Das Buch hat außerdem eine Reihe von weiteren Eigenschaften, die seinen Wert noch erhöhen. Es nimmt ohne parteipolitisch-subalterne Beschränktheit in verständiger Sachlichkeit Stellung und wagt sogar eine Prognose. Dadurch unterscheidet es sich sehr vorteilhaft auf der einen Seite von den Äußerungen enthusiastischer Bewunderer und blindwütiger Beschimpfer, unter denen leider auch bekannte deutsche Gelehrte zu finden sind; andererseits mißbraucht es nicht die Begriffe von Objektivität und Wissenschaftlichkeit, um in abwartender Ängstlichkeit klaren Erkenntnissen und Formulierungen auszuweichen. Dabei versteht es sich von selbst, daß die Prognosen des Buches nicht etwa von der Art jener Prophezeiungen sind, die man in den Jahren 1923 bis 1925 nicht nur in Zeitungsartikeln lesen konnte und deren schönstes Beispiel ein vorgeblich ganz unpolitischer Satz eines wissenschaftlichen Vortrages ist, der im Februar 1925 verkündete: „Mussolinis Sturz ist nur mehr eine Frage der Zeit."

Angesichts der klaren und geschlossenen Darstellung eines solchen Buches kann es sich für eine kurze Besprechung nicht darum handeln, den sehr komprimierten und konzisen Inhalt zu wiederholen, sondern nur einige Gesichtspunkte geltend zu machen, die sich vom Standpunkt und vom Fach des Besprechers aus ergeben. Ich möchte daher zunächst einige staatstheoretische Hinweise vorbringen. Soweit es sich dabei um Verfassungsfragen handelt, kann ich auf die ausgezeichnete Abhandlung von Gerhard L e i b h o l z : „Zu dem Problem des faschistischen Verfassungsrechts" (Berlin 1928) Bezug nehmen. Was die eigentlich staatstheoretische Konstruktion angeht, so tritt meiner Meinung nach bei dem Verfasser nicht deutlich genug das spezifisch staatliche Problem hervor, das sich in die Frage zusammenfassen läßt: Ist es denkbar, daß heute ein Staat gegenüber den wirtschaftlichen und sozialen Gegensätzen und Interessen die Rolle des h ö h e r e n Dritten spielt (das ist der Anspruch des faschisti-

---

[1] Erwin von Beckerath: Wesen und Werden des faschistischen Staates. Berlin (Springer) 1927; 155 Seiten.

schon entpolitisiert. Trotz aller propagandistischen Ausnutzung moralischer und juristischer Begriffe ist die Welt immer noch in einem hochpolitischen Zustand; sie gruppiert sich immer noch nach Freund und Feind und jene Moralisierung und Juridifizierung, einschließlich der „Entpolitisierung", dient ganz konkreten politischen Gruppierungen und Interessen. Die Völker leben leider immer noch „untereinander im Naturzustand". Das haben die großen Naturrechtslehrer des 17. und 18. Jahrhunderts, und zwar gerade auch große Völkerrechtslehrer behauptet, und auf diese Formel möchte ich unter dem Eindruck der letztjährigen Erfahrungen nachdrücklich hinweisen. Die Formel vom „Naturzustand" ist kein absolutes Dogma, wohl aber eine sehr ernst zu nehmende Umschreibung für bestimmte Seiten und Eigenarten zwischenstaatlicher Beziehungen; sie beweist mehr intellektuelle Redlichkeit als die meisten unterschiedslosen Redensarten von der Herrschaft „des" Rechts; sie läßt das, was es im Völkerrecht an echtem Recht gibt, in seiner spezifischen Ordnung erkennen und vermeidet dadurch irreführende Übertragungen aus wesentlich anderen Rechtsgebieten, insbesondere aus dem innerstaatlichen Privatrecht; sie geht von dem Pluralismus der konkret existierenden Staaten aus und vermeidet die illusorische Fiktion einer Welteinheit; und endlich gibt sie ein prägnantes, in zahlreichen Fällen der Wirklichkeit entsprechendes Bild. Wie von selbst hat sich im Lauf der vorliegenden kurzen Ausführungen immer wieder eine Tierfabel eingestellt, als treffende Illustration der völkerrechtlichen Wirklichkeit. Warum drängen sich jedem Deutschen, der über die Behandlung seines Landes in diesen letzten zehn Jahren nachdenkt, jene Tierfabeln auf? Warum könnte man an der Hand irgendeines klassischen Fabelbuches, Aesop oder Lafontaine, eine klare, einleuchtende Theorie der Politik und des Völkerrechts entwickeln und die bekannten Geschichten — vom Wolf und dem Lamm, dem Storch und den Fröschen, von der Schuld an der Pest, welche Schuld natürlich den Esel trifft — ohne weiteres auf Deutschland übertragen? Hier zeigt sich der Sinn jener lehrreichen und fruchtbaren Formel vom „Naturzustand zwischen den Völkern". In ihm geht jedes Volk erbarmungslos zugrunde, das sich seiner konkreten Lage nicht mehr gewachsen zeigt und sich auch nur einen Augenblick bereden läßt, sein natürlichstes, selbstverständlichstes und allererstes Recht zu vergessen, nämlich das Recht auf eine freie, unabhängige, einige und ungeteilte Existenz.

13. Wesen und Werden des faschistischen Staates[1] (1929)

Das Buch gibt in musterhafter Klarheit und Geschlossenheit ein Bild der geschichtlichen Entwicklung, der Soziologie und Ideologie des Faschismus bis zum Jahre 1927. In einem Aufsatz: „Idee und Wirklichkeit im Faschismus" (Schmollers Jahrbuch, Band 52) hat der Verfasser das Thema weitergeführt. Trotz mancher früheren guten und gründlichen deutschen Arbeiten über den Faschismus dürfte erst mit diesem Buch das Niveau wissenschaftlicher Objektivität und Deutlichkeit erreicht sein, mit welcher die Gewißheit einer fruchtbaren Erörterung gegeben ist. Das Buch hat außerdem eine Reihe von weiteren Eigenschaften, die seinen Wert noch erhöhen. Es nimmt ohne parteipolitisch-subalterne Beschränktheit in verständiger Sachlichkeit Stellung und wagt sogar eine Prognose. Dadurch unterscheidet es sich sehr vorteilhaft auf der einen Seite von den Äußerungen enthusiastischer Bewunderer und blindwütiger Beschimpfer, unter denen leider auch bekannte deutsche Gelehrte zu finden sind; andererseits mißbraucht es nicht die Begriffe von Objektivität und Wissenschaftlichkeit, um in abwartender Ängstlichkeit klaren Erkenntnissen und Formulierungen auszuweichen. Dabei versteht es sich von selbst, daß die Prognosen des Buches nicht etwa von der Art jener Prophezeiungen sind, die man in den Jahren 1923 bis 1925 nicht nur in Zeitungsartikeln lesen konnte und deren schönstes Beispiel ein vorgeblich ganz unpolitischer Satz eines wissenschaftlichen Vortrages ist, der im Februar 1925 verkündete: „Mussolinis Sturz ist nur mehr eine Frage der Zeit."

Angesichts der klaren und geschlossenen Darstellung eines solchen Buches kann es sich für eine kurze Besprechung nicht darum handeln, den sehr komprimierten und konzisen Inhalt zu wiederholen, sondern nur einige Gesichtspunkte geltend zu machen, die sich vom Standpunkt und vom Fach des Besprechers aus ergeben. Ich möchte daher zunächst einige staatstheoretische Hinweise vorbringen. Soweit es sich dabei um Verfassungsfragen handelt, kann ich auf die ausgezeichnete Abhandlung von Gerhard Leibholz: „Zu dem Problem des faschistischen Verfassungsrechts" (Berlin 1928) Bezug nehmen. Was die eigentlich staatstheoretische Konstruktion angeht, so tritt meiner Meinung nach bei dem Verfasser nicht deutlich genug das spezifisch staatliche Problem hervor, das sich in die Frage zusammenfassen läßt: Ist es denkbar, daß heute ein Staat gegenüber den wirtschaftlichen und sozialen Gegensätzen und Interessen die Rolle des höheren Dritten spielt (das ist der Anspruch des faschisti-

[1] Erwin von Beckerath: Wesen und Werden des faschistischen Staates. Berlin (Springer) 1927; 155 Seiten.

schen Staates); oder ist er notwendigerweise nur der bewaffnete Diener einer jener wirtschaftlichen und sozialen Klassen (die bekannte marxistische These); oder ist er eine Art von neutralem Dritten, ein pouvoir neutre et intermédiaire (was er bis zu einem gewissen Grade heute faktisch in Deutschland ist, wobei die Reste des alten Beamtenstaates die Rolle eines solchen pouvoir neutre spielen)? Nicht als ob diese Frage Herrn von Beckerath entgangen wäre; gerade die Überlegenheit des Faschismus über wirtschaftliche Interessen, sei es der Arbeitgeber, sei es der Arbeitnehmer, und der, man kann sagen, heroische Versuch, die Würde des Staates und der nationalen Einheit gegenüber dem Pluralismus ökonomischer Interessen zu halten und durchzusetzen, tritt in Beckeraths Darstellung eindrucksvoll hervor. Aber sein staatstheoretisches Interesse richtet sich doch vor allem auf die Ideologie und auf den Gegensatz von faschistischer Ideologie auf der einen, demokratischer und parlamentarischer Ideologie auf der anderen Seite. Infolgedessen ist die echte staatstheoretische Unterscheidung zu sehr mit dem Gegensatz bloß ideologischer Stichworte verwechselt. Daraus erklärt es sich wohl, daß der Faschismus in einen absoluten Gegensatz zur Demokratie gebracht wird (wodurch er sich vom Bolschewismus unterscheiden soll; S. 147, 149), daß er als etwas absolut Antidemokratisches aufgefaßt wird, während er in Wahrheit nur zu der liberalen Auflösung der echten Demokratie in einem derartig absoluten Gegensatz steht. Hier hat der Verfasser meiner Ansicht nach die an sich natürlich längst bekannte Verschiedenheit von Demokratie und Liberalismus nicht nachdrücklich genug im Auge behalten. Diese Verschiedenheit ist fundamental; sie beruht nämlich auf dem Gegensatz des politischen und des wirtschaftlichen Denkens überhaupt. Die höchst geistvolle und elegante, aber doch schließlich unrichtige Formulierung, daß der Faschismus, wenigstens in „der ersten Stunde", eine „Art l'art pour l'art auf politischem Gebiete" war (S. 25), und das irreführende Prädikat „romantisch" (S. 24) erkläre ich mir aus einer Unklarheit über das Wesen des bürgerlichen Liberalismus und einer Vermengung, die noch nicht restlos auf die Konfusion des 19. Jahrhunderts verzichtet. Der konsequente Liberalismus hat seine Heimat teils im Ökonomischen, teils im Ethischen und ist im übrigen ein kunstvolles System von Methoden zur Schwächung des Staates. Er löst vom Ethischen und Ökonomischen her alles spezifisch Politische und spezifisch Staatliche auf. Demokratie dagegen ist ein Begriff, der ebenso spezifisch in die Sphäre des Politischen gehört. Echter Nationalismus, allgemeine Wehrpflicht und Demokratie sind nun einmal „dreieinig, nicht zu trennen", und der zäsaristisch gesinnte Demokrat ist ein alter geschichtlicher Typus (Sallust!). Die große Steigerung des staatsbürgerlichen und nationalen Selbstbewußtseins bei der Masse der Italiener, insbesondere bei den Bauern, den „Kolonen", eine Steigerung, die der Faschismus jedenfalls erreicht hat und die von einem so guten und vorurteilsfreien Beobachter wie Paul Scheffer als eine Hauptleistung des Faschismus bezeichnet wird, kann man nicht gut in einen Gegensatz zur Demokratie bringen. Daß

der Faschismus auf Wahlen verzichtet und den ganzen „elezionismo“ haßt und verachtet, ist nicht etwa undemokratisch, sondern antiliberal und entspringt der richtigen Erkenntnis, daß die heutigen Methoden geheimer Einzelwahl alles Staatliche und Politische durch eine völlige Privatisierung gefährden, das Volk als Einheit ganz aus der Öffentlichkeit verdrängen (der Souverän verschwindet in der Wahlzelle) und die staatliche Willensbildung zu einer Summierung geheimer und privater Einzelwillen, das heißt in Wahrheit unkontrollierbarer Massenwünsche und -ressentiments herabwürdigen. Gegen ihre tatsächlich desintegrierende Wirkung kann man sich nur schützen, wenn man im Sinne von Rudolf Smends Integrationslehre eine Rechtspflicht des einzelnen Staatsbürgers konstruierte, bei der geheimen Stimmabgabe nicht sein privates Interesse, sondern das Wohl des Ganzen im Auge zu haben — angesichts der Wirklichkeit des sozialen und politischen Lebens ein schwacher und sehr problematischer Schutz. Jene Gleichsetzung von Demokratie und geheimer Einzelwahl aber ist Liberalismus des 19. Jahrhunderts und nicht Demokratie. Auch das neue faschistische Gesetz über die politische Repräsentation vom 17. Mai 1928, das den Stimmberechtigten nur die Möglichkeit gibt, zu einer von der Regierung vorgelegten Kandidatenliste Ja oder Nein zu sagen, ist nur im Sinne jener liberalen Privatisierung undemokratisch. Es führt in Wahrheit zum Plebiszit, wie auch Beckerath (Schmollers Jahrbuch, Band 52, S. 213; ebenso Leibholz, S. 27) richtig erkennt. Ein Plebiszit ist aber nichts Undemokratisches. Darüber kommt auch die radikalste und unmittelbarste Demokratie nicht hinweg, daß das Volk nur akklamieren oder nur Ja oder Nein sagen kann; und angesichts der unentrinnbaren Abhängigkeit von Fragestellung und Vorschlagslisten ist es eben politisch und infolgedessen auch demokratisch gedacht, Fragestellung und Vorschlagslisten von der Regierung ausgehen zu lassen und nicht anonymen Cliquen und Interessentengruppen anheimzugeben, die sie in tiefstem Geheimnis fabrizieren und aus einem undurchsichtigen und unverantwortlichen Dunkel heraus einer teils parteimäßig organisierten, teils hilflos schwankenden Masse von geheim abstimmenden Einzelnen unterbreiten. Wie die Dinge heute liegen, ist in keinem Land der Kampf um den Staat und das Politische ein Kampf gegen eine echte Demokratie, aber ebenso notwendig ist er ein Kampf gegen die Methoden, mit denen das liberale Bürgertum des 19. Jahrhunderts den damaligen, heute längst erledigten monarchischen Staat geschwächt und gestürzt hat.

Es ist sehr auffällig, daß zwei Staaten wie das bolschewistische Rußland und das faschistische Italien die einzigen sind, die den Versuch gemacht haben, mit dem überlieferten Verfassungsklischee des 19. Jahrhunderts zu brechen und die großen Veränderungen in der wirtschaftlichen und sozialen Struktur des Landes auch in der staatlichen Organisation und in einer geschriebenen Verfassung zum Ausdruck zu bringen. Die großen und führenden Industriestaaten (zu denen Italien immerhin noch nicht gehört) halten merkwürdigerweise trotz aller Änderungen ihrer sozialen und

wirtschaftlichen Struktur an dem überlieferten Verfassungsschema von 1789 und 1848 fest. Auch die Weimarer Verfassung von 1919 entspricht im wesentlichen dem alten Typus und könnte, wie Rathenau richtig gesagt hat, von 1848 sein. Dagegen sind in dieser Hinsicht, das heißt für die staatsorganisatorische Anerkennung der neuen wirtschaftlichen und sozialen Probleme, die bolschewistische und die faschistische Verfassung überaus modern und eigentliche „Wirtschafts-Verfassungen". Ich erkläre mir das vorläufig folgendermaßen: Gerade nicht intensiv industrialisierte Länder wie Rußland und Italien können sich heute eine „Wirtschafts-Verfassung" geben. In hochentwickelten Industriestaaten dagegen ist die innerpolitische Lage ganz beherrscht von dem Phänomen der „sozialen Gleichgewichtsstruktur" zwischen Kapital und Arbeit, Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Dieses Phänomen, wohl von Otto Bauer zuerst erkannt und benannt, ist dann von O. Kirchheimer in einem interessanten Aufsatz in der Zeitschrift für Politik (Bd. 17, 1928, S. 596) staats- und verfassungstheoretisch behandelt worden. Wenn es heute zum hochentwickelten modernen Industriestaat gehört, daß Arbeitgeber und Arbeitnehmer einander mit ungefähr gleicher sozialer Macht gegenüberstehen und jedenfalls keine dieser Grüppen ohne einen furchtbaren Bürgerkrieg der anderen eine radikale Entscheidung aufdrängen kann, so sind auf legalem Wege soziale Entscheidungen und fundamentale Verfassungsänderungen nicht möglich, und alles, was es an Staat und Regierung gibt, ist dann mehr oder weniger eben nur der neutrale (und nicht der höhere, aus eigener Kraft und Autorität entscheidende) Dritte. Eine Suprematie des Staates gegenüber der Wirtschaft ist nur mit Hilfe einer geschlossenen, ordensmäßigen Organisation durchführbar. Sowohl der Faschismus als auch der kommunistische Bolschewismus bedarf zu seiner Überlegenheit über die Wirtschaft eines solchen „Apparates". Die soziologischen Benennungen, die Herr von Beckerath hier gebraucht (S. 141), sind terminologisch nicht klar, weil sie Partei, Orden und Kaste nicht scharf genug trennen. Doch ist es für eine staatstheoretische Betrachtung wesentlich, auch im sprachlichen Ausdruck zu unterscheiden. Wie soll der Staat der höhere und mächtigere Dritte sein, wenn er nicht eine starke, festformierte, in sich geschlossene und daher nicht wie die Partei auf freier Werbung beruhende, hierarchische Organisation zur Verfügung hat? Der ungeheuren neuen Aufgabe ist nur eine solche neue Organisation gewachsen. Es gehört zum Schicksal Deutschlands, daß es bereits vor hundert Jahren eine großartige philosophische Theorie vom Staat als dem höheren Dritten produziert hat, die von Hegel über Lorenz von Stein zu den großen Nationalökonomen (wie Schmoller und Knapp) geht, die dann einer ziemlich rohen Verflachung anheimfiel und leicht als Lehre vom Obrigkeitsstaat verschrien werden konnte, weil ihr in der soziologischen Wirklichkeit keine neue, mit soziologischem Bewußtsein der neuen Situation geschaffene Organisation entsprach, sondern nur ein gut diszipliniertes und technisiertes Beamtentum in Verbindung mit einer traditionalistisch verhärteten, national verwirrenden Pluralität von

Dynastien, deren ideelle Grundlage der politisch lähmende Begriff der Legitimität war[1]. Der Faschismus dagegen legt aus guten Gründen Wert darauf, revolutionär zu sein.

Auch Herr von Beckerath stellt fest, daß der faschistische stato corporativo, mit seinem Versuch einer Einigung und Harmonisierung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerschaft, bisher nicht gelungen ist. „Die Spannungen lösen sich in einem Sieg der Regierung." Der faschistische Staat entscheidet nicht als neutraler, sondern als höherer Dritter. Das ist seine Suprematie. Woher kommt diese Energie und diese neue Kraft? Aus nationaler Begeisterung, aus der individuellen Energie Mussolinis, aus der Kriegsteilnehmerbewegung, vielleicht noch aus weiteren Gründen — das alles ist in Beckeraths Buch mit vorbildlicher Klarheit beschrieben. Aber die allgemeine Prognose, die er daraufhin stellt, scheint mir in der Fragestellung nicht ganz den Kern der Sache zu treffen. Die Prognose geht dahin, daß die Majoritätsideologie sich, mit steigender Konzentration der wirtschaftlichen und politischen Macht in wenigen Händen, zersetzen und daß der autoritäre Staat zugleich mit einer Umformung der politischen Ideologie innerhalb der abendländischen Kulturgemeinschaft Terrain zurückgewinnen werde (S. 154/155). Ich möchte die Frage, auf welche eine Prognose zu antworten hat, nicht so ideologisch stellen, sondern danach fragen, wem nach menschlicher Berechnung der von Mussolini aufgebaute Apparat, wenn er einmal ohne den jetzigen Motor weiterlaufen soll, seinem Wesen nach auf die Dauer dienen muß, den kapitalistischen Interessen der Arbeitgeber oder den sozialistischen Interessen der Arbeitnehmer? Ich vermute, daß er, und zwar in demselben Maße, in dem er echter Staat ist, auf die Dauer den Arbeitnehmern zugute kommt, und zwar deshalb, weil diese heute das Volk sind und der Staat nun einmal die politische Einheit des Volkes ist. Nur ein schwacher Staat ist kapitalistischer Diener des Privateigentums. Jeder starke Staat — wenn er wirklich höherer Dritter ist und nicht einfach identisch mit den wirtschaftlich Starken — zeigt seine eigentliche Stärke nicht gegenüber den Schwachen, sondern gegenüber den sozial und wirtschaftlich Starken. Cäsars Feinde waren die Optimaten, nicht das Volk; der Staat des absoluten Fürsten mußte sich gegen die Stände durchsetzen, nicht gegen die Bauern usw. Daher können die Arbeitgeber und insbesondere die Industriellen einem faschistischen Staat niemals ganz trauen, und müssen sie vermuten, daß er sich eines Tages im Ergebnis zu einem Arbeiterstaat mit Planwirtschaft entwickeln werde. Dieser Vermutung entsprechen manche Ausführungen Beckeraths (zum Beispiel S. 143), sie werden neuerdings von Paul Scheffer in einem sehr interessanten und bedeutenden Aufsatz offen ausgesprochen (Berliner Tageblatt Nr. 613 vom 29. Dezember 1928). Dann träte — ein schönes Beispiel

[1] Man kann als Deutscher nur hoffen, daß dem deutschen Volk ein weiteres Schicksal erspart bleibe, das der junge Hegel angedeutet hat: „Es ist ein höheres Gesetz, daß dasjenige Volk, von dem aus der Welt ein neuer universeller Anstoß gegeben wird, selbst am Ende vor allen übrigen zugrunde geht, und sein Grundsatz, aber es selbst nicht, bestehe" (Schriften zur Politik, Ausgabe Lasson, S. 96).

für die List der weltgeschichtlichen Idee — der Fall ein, daß, ähnlich wie Bismarck unter dem Wutgeschrei der Liberalen 1863 bis 1870 wesentliche Teile eines echt liberalen Programms verwirklicht hat, so Mussolini im erbitterten Kampf gegen die offiziellen Hüter des Sozialismus eine sozialistische Armatur geschaffen hätte. Damit soll nicht ausgeschlossen sein, daß möglicherweise auch einmal einige liberale Rückschläge eintreten können, wenn die Führung durch Mussolini aufhört. Nur würde ein solcher Rückschlag meiner Ansicht nach nichts anderes bedeuten als den Versuch, jener immanenten, zur staatlichen Planwirtschaft führenden Konsequenz und Richtung des heute aufgebauten faschistischen Apparates zu entgehen, und der Versuch wäre nur möglich unter völliger Zertrümmerung des ganzen Apparates und blinder Restauration des alten Liberalismus, eine Restauration, die Beckerath am Schluß seines Aufsatzes in Schmollers Jahrbuch für unmöglich erklärt.

Endlich noch ein Wort zur Ergänzung der Ausführungen über den stato etico und die Staatsethik des Faschismus. Man darf die faschistischen Ideen über den Staat nicht, auch nicht im gegensätzlichen Verhältnis, an den Maßstäben und Worten messen, die seit dem 18. Jahrhundert im europäischen Bürgertum selbstverständlich geworden sind. Alle solchen Worte gehören ja zu der Atmosphäre ideologischen Betruges, die heute von Millionen empfunden und gehaßt wird. Wie alle starken Bewegungen, sucht auch der Faschismus sich von ideologischer Abstraktheit und Scheinformen zu befreien und zum konkret Existentiellen zu gelangen. Auch das faschistische Ethos geht von jenem Gefühl des Betrogenseins aus, das man seit dem 19. Jahrhundert überall feststellen kann, das nicht nur ein proletarischer Affekt ist und das nach dem Weltkrieg in romanischen Ländern einen stärkeren Ausdruck gefunden hat als in Deutschland[1]. Der faschistische Staat will mit antiker Ehrlichkeit wieder Staat sein, mit sichtbaren Machtträgern und Repräsentanten, nicht aber Fassade und Antichambre unsichtbarer und unverantwortlicher Machthaber und Geldgeber. Das starke Gefühl des Zusammenhangs mit der Antike ist nicht nur Dekoration, was Herr von Beckerath auch gewiß nicht annimmt. Man kann es aus jener Reaktion gegen abstrakte Entpolitisierungen begreifen, in Verbindung mit dem einfachen geschichtlichen Faktum, daß der große Staat des europäischen Kontinents im eigentlichen Sinn immer ein klassisches Gebilde war und in der Tradition klassischen Denkens bleiben muß. Das gilt für die mit der Renaissance und dem Barock entstehenden Staaten und für die großen Zeiten des französischen wie des preußischen Staates; es gilt auch für die letzte große Staatsphilosophie Hegels, deren Wurzel tief in die Antike reichen. Wenn der Faschismus sich dem marxistischen Sozialismus überlegen fühlt, so trifft dieses Überlegenheitsgefühl vor allem den sozialistischen Menschheitsbegriff und seinen ideologisch-abstrakt-gespenstischen Monismus, ein echt liberales Erbstück, das der proletarische Sozialismus

[1] So in den furchtbaren Worten von G. Bernanos, die F. Lefèvre mitteilt (Documents bleus, Nr. 33, Paris 1927, S. 163/164).

nur so lange weiterschleppen wird, als er nicht im Besitz der staatlichen Macht ist, und das der Faschismus überwunden zu haben glaubt, weil er den konkreten Pluralismus der Völker und Nationen, der vielen verschiedenen Bourgeoisien und der vielen verschiedenen Proletariate, mit antiker Simplizität erkennt und weiß, daß das italienische Volk seine konkrete Art nationalen Seins nur mit einem Aufgebot politischen Willens bewahren kann.

14. Der unbekannte Donoso Cortes (1929)

Wenn man versucht, mit wenigen Linien Donoso Cortes in die politische Ideengeschichte des 19. Jahrhunderts einzureihen, kann man nur mit einer Bitte um Entschuldigung und vielen Vorbehalten beginnen. Denn es handelt sich um einen Mann, von dem außerhalb Spaniens heute kaum noch der Name bekannt ist und dessen Name in Spanien politische Mißverständnisse hervorruft, weil er in weitem Maße zum Parteisymbol wurde. Zudem war Donoso in gewissem Sinne ein Konvertit, wenigstens insofern er als liberaler Staatsrechtslehrer begann und als theoretischer Herold einer konservativen Diktatur endete, die er mit großer prophetenhafter Geste einem liberalen Jahrhundert verkündete. Alle Antipathien, die sich mit dem Worte Diktatur verbinden und die selbst den objektivsten Betrachter einer Diktatur in Verdacht bringen, müssen sich daher gegen Donoso Cortes anhäufen, und sowohl ihn selber wie jeden, der ihm gerecht zu werden sucht, trifft der alte lateinische Satz: Rumor dictatoris injucundus bonis.

Ich möchte in voller Unparteilichkeit über diesen merkwürdigen Mann sprechen, soweit das im Rahmen einer kurzen Erörterung möglich und einem Nichtspanier erlaubt ist. Dabei soll nicht ein Referat über seine sämtlichen politischen Theorien und Meinungen, sondern nur eine Erklärung seines Mißerfolges versucht werden. Es wäre freilich nicht schwer, einfach zu behaupten, daß Donoso kaum eine nennenswerte dauernde Wirkung gehabt habe, vielmehr einem größeren europäischen Publikum heute ganz unbekannt sei und auch nicht verdiene, der Vergessenheit entrissen zu werden. Aber es wäre nicht nur zu bequem und einfach, sondern auch töricht und ungerecht, einen zweifellos bedeutenden Denker in der Vergessenheit zu lassen, in die er geraten ist. Die Vergessenheit Donosos selbst ist in Wahrheit ein seltsames und keineswegs einfaches Phänomen. Der politische und literarische Erfolg war zu seinen Lebzeiten, namentlich in der Zeit von 1849 bis 1853, in ganz Europa außerordentlich groß. Manche seiner Reden und seiner Schriften wirkten auf den ganzen europäischen Kontinent geradezu faszinierend. An vielen Zeugnissen läßt sich die große Wirkung noch feststellen und belegen, für das protestantische Deutschland

insbesondere durch Äußerungen von Schelling, Ranke und Friedrich Wilhelm IV. Alle empfanden diesen Spanier als etwas Ungewöhnliches und Großes. Dazu kommen viele, immer erneute Bemühungen, seine Schriften zu verbreiten; es sind Übersetzungen ins Deutsche, Französische und Italienische veranstaltet worden; auch hat man mehrmals versucht, Stellen seiner Schriften und Reden in einer Auswahl zu sammeln. Wenn man ihn trotzdem außerhalb Spaniens in Europa nicht mehr als bekannt voraussetzen kann, so enthalten die verschiedenartigen Gründe, welche diesen Mißerfolg und das Ausbleiben einer nachhaltigen Wirkung erklären, ein interessantes Problem für sich.

Zunächst liegen sie im Literarischen und Stilistischen. Viele Darlegungen Donosos bleiben im sprachlichen und literarischen Stil früherer, stark rhetorischer Jahrhunderte und bewegen sich in Antithesen nach der Art von Bossuet oder de Maistre, die man in einem romantischen Zeitalter nicht mehr liebte. Das ständige Fortissimo starker Worte — schrecklich, blutig, furchtbar, entsetzlich, gewaltig — nutzt sich ab, es ermüdet und verfehlt sein Ziel. Barbey d'Aurevilly hat diese im Rhetorischen liegende Schwäche gleich erkannt und kritisiert; Eugenio d'Ors spricht sehr treffend von dem Barock einer Prozession gewaltiger Bilder. Dazu kommt die theologisierende Art seines Hauptwerkes, des Essays über Katholizismus, Liberalismus und Sozialismus, der — man darf sagen unglücklicherweise — am meisten verbreitet und übersetzt ist. In diesem Werk gehen die großartigen und hinreißenden Stellen unter in langwierigen theologischen Darlegungen, und Donoso erscheint hier als der Typus des theologisierenden Laien, was er weder in seinen Reden und Briefen und noch weniger in seinem Wesen ist. Er stellt ausführliche dogmatische Erörterungen an und gerät dadurch in die gefährliche Situation, daß jeder Berufstheologe ihn überlegen in seine Schranken weisen kann. Das ist dem großen Diplomaten denn auch in schlimmstem Maße widerfahren. Ein französischer Theologe Gaduel, der ihm in keiner Hinsicht auch nur entfernt gleichkommt, hat ihm eine Menge dogmatischer Ungenauigkeiten und Irrtümer nachgewiesen, und der Theoretiker der Diktatur und des Dezisionismus, der gegen den letzten und äußersten Feind, den atheistischen Sozialismus, ausgezogen war, sah sich plötzlich in einem Dickicht unabsehbarer Kontroversen, die sich in seinem eigenen Lager erhoben und den Boden untergruben, auf dem die großartige Apodiktizität seiner diktatorischen Haltung stand. Die Theologie, die er als das einzige feste Fundament politischer Theorien hinstellte, enthielt mehr Möglichkeiten von Disputationen und Distinktionen, als er zugeben durfte, und die Rolle des theologisierenden Laien erwies sich als inkompatibel mit der Rolle des Theoretikers der politischen Diktatur.

Auch im Inhalt seines Gedankenganges liegen hinreichende Gründe für seine Unpopularität und seinen Mißerfolg. Die Menschenverachtung, die sich in seinen Schriften äußert, ist zu groß und tief, als daß sie, wie bei manchen Pessimisten des 19. Jahrhunderts, romantisch interessant

und anziehend wirken könnte. Sie ist ernst und furchtbar und scheint namentlich in den letzten Jahren seines Lebens oft dem Wahnsinn nahe. Der alte Goya hat kaum schlimmere und gräßlichere Szenen gemalt, als sie bei Donoso erscheinen. Für ihn ist der Mensch ein widerliches, lächerliches, von der Sünde völlig zerstörtes, dem Irrtum anheimgefallenes Wesen, das, wenn nicht Gott selbst es erlöst hätte, verächtlicher wäre als das Reptil, das mein Fuß zertritt. Für ihn ist die Weltgeschichte nur das taumelnde Dahintreiben eines Schiffes, mit einer Mannschaft betrunkener Matrosen, die gröhlen und tanzen, bis Gott das Schiff ins Meer stößt, damit wieder Schweigen herrscht. Das alles ist zu schrecklich, als daß es einen Autor im 19. Jahrhundert angenehm und populär machen könnte; es wird außerdem nicht etwa als okkasionelle, romantisch-pessimistische Impression vorgetragen, sondern als Dogma und System. Auch die politischen Ansichten, die in den Briefen mit unbefangener Lebendigkeit ausgesprochen werden, erscheinen im Essay in einen systematischen Rahmen gesperrt und lassen ihren Urheber als einen Systempolitiker und einen politischen Doktrinär erscheinen, der an sich schon etwas Unsympathisches hat und nun erst recht, wenn er mit solchem vernichtenden Pessimismus und solcher Menschenverachtung auftritt. Denn eine Diktatur ertragen die Menschen des 19. Jahrhunderts nur dann, wenn sie im Namen eines humanitären Optimismus auftritt, so, wie sie den Krieg nur als Krieg gegen den Krieg und die Sklaverei nur im Namen der Freiheit zulassen.

Aus dem eigenartigen Eindruck, den eine solche Verbindung von katholischer Theologie und politischem System auf einen Protestanten hervorrufen muß, erkläre ich mir auch Bismarcks starken Affekt gegen Donoso, wie er an einer Stelle der „Gedanken und Erinnerungen" plötzlich hervorbricht. Bismarck hielt es für möglich, daß Österreich und Frankreich nach dem Kriege von 1870 auf dem gemeinsamen Boden des Katholizismus einander näherkommen und auch Bayern in ihre Kombination hineinziehen würden. Er fürchtete ein katholisches System der Außenpolitik. In der Politik der Kaiserin Eugenie scheint das wirklich ein starkes Motiv gewesen zu sein und dort zu phantastischen Plänen geführt zu haben, die auf eine Vereinigung aller katholischen Mächte — Frankreich, Österreich, Bayern, die Rheinlande, Spanien, sogar Lateinamerika — gerichtet waren. Der bloße Gedanke an die Möglichkeit eines gewaltigen katholischen Komplexes von großer außenpolitischer Kraft mußte für Bismarck aufregend und beunruhigend sein. Meiner Auffassung nach liegt in solchen Befürchtungen eine sehr wichtige, wenn auch noch nicht genügend beachtete Wurzel des deutschen Kulturkampfes, denn Bismarck hat aus den Revolutionsjahren von 1848/49 von Donoso gewußt, er kannte als konservativer Preuße den Berliner Freund Donosos, den russischen Gesandten von Meyendorff, er kannte die Kaiserin Eugenie und die Hintergründe des Planes, Mexiko unter einem habsburgischen Erzherzog zu einem Kaisertum zu machen; er wußte insbesondere, wie tief alle diese Politiker davon überzeugt waren, daß das protestantische und das katholische Deutschland zwei verschiedene

Staaten bilden müßten. Hier konnte Bismarcks Besorgnis einen gefährlichen außenpolitischen Feind der nationalen Einheit Deutschlands erblicken, wie umgekehrt die Idee der nationalen Einheit Deutschlands in den Augen Donosos und seiner Freunde ein gefährlicher und unnatürlicher, für Deutschland und Europa unerträglicher Irrtum war.

Seine theoretischen Ansichten mußten dem spanischen Katholiken also von vielen Seiten her Abneigung und Mißtrauen einbringen. Es nützte ihm nichts, sondern war nur ein weiterer Grund seines Mißerfolges, daß er als praktischer Politiker ein ausgezeichneter, klarer und praktischer Diplomat war und keineswegs ein apokalyptischer Schwärmer oder Phantast. Vergleicht man seine politische Theorie mit seiner diplomatischen Praxis, so ergibt sich eine kaum kompatible Verbindung eines eschatologischen Propheten mit einem zielbewußten Diplomaten von Fach. Eugenio d'Ors hat dafür eine unübertreffliche Formel geprägt: calido retorico, frio politico. Theorie und Praxis mußten sich in einer solchen Situation gegenseitig desavouieren. Die mit ungeheurer Wucht aufgestellten ideologischen Thesen forderten ununterbrochen den Vergleich mit bekannten, leicht zu durchschauenden Tatsachen heraus. Es ist nicht schwer, das heute zu wissen, und allzu wohlfeil, sich daraufhin überlegen zu fühlen. Was seinen Kampf gegen den atheistischen Sozialismus angeht, so wendet sich Donoso ausschließlich gegen Proudhon. Dieser anarchistische Sozialist war für ihn ein Teufel und Abgesandter der Hölle. Heute sehen wir, daß der Kampf gegen Proudhon mit falscher Front geführt wurde, und als der eigentliche Führer und Häresiarch des atheistischen Sozialismus erscheint heute Karl Marx. Er ist der eigentliche Kleriker des ökonomischen Denkens, während Proudhon eher als ein Moralist erscheint, der ganz in der lateinischen Tradition steht und dessen geistige Energie aus einer moralischen Empörung über die kapitalistische Zerstörung der Familie entspringt. Gerade von Proudhon geht die stärkste und intensivste Kritik des Parlamentarismus und Liberalismus aus; von ihm führt eine Linie über Georges Sorel zum Faschismus, zum stato corporativo und zum Sowjetsystem, den eigentlichen Gegnern des heutigen Parlamentarismus. Aber in den ersten Jahren nach 1848 stand Proudhon im Mittelpunkt aller theoretischen Erörterungen über Sozialismus, und Karl Marx war in Frankreich außerhalb der sozialistischen Kreise noch für lange Zeit ganz unbekannt. Heute sehen wir, was Donoso in seinem theologischen Kampf gegen Proudhon nicht bemerken konnte, daß er in gewissem Sinne gegen einen Verbündeten und sogar Verwandten polemisierte, der mit ihm die Kombination von Liberalismus und Demokratie bekämpfte, und zwar aus einer moralischen Strenge heraus, die ihm mit Recht den Namen eines „Römers" eingebracht hat.

Aber stärker und auffälliger als diese leicht erklärliche falsche Front ist der innere Widerspruch in der politischen Situation Donosos. Seine große theoretische Bedeutung für die Geschichte der gegenrevolutionären Theorie liegt darin, daß er die legitimistische Argumentation aufgibt und

nicht mehr eine Staatsphilosophie der Restauration, sondern eine Theorie der Diktatur aufstellt. Hier steigert er seine Antithetik zu einem Bild des letzten Endkampfes zwischen Atheismus und Christentum, zwischen dem ungläubigen Sozialismus und den Resten einer christlich-europäischen Gesellschaftsordnung. Hier wird er in seinen Schriften apokalyptisch und eschatologisch. Aber in der konkreten Wirklichkeit betrieb er als „frio politico" eine Politik, die man unmöglich unter den großartigen Aspekten des Jüngsten Gerichtes sehen kann. Denn was er in Wirklichkeit tat, war nichts anderes als die Unterstützung des Staatsstreiches Napoleons III. Man kann über die Innen- und Außenpolitik dieses Neffen des großen Napoleon und über den Versuch einer zäsaristischen und bonapartistischen Restauration denken, wie man will; man kann den Staatsstreich von 1851 aus mancherlei Gründen billigen und für etwas sehr Gutes halten, aber ihn mit apokalyptischen Ideen ideologisch zu fundieren, ist ganz unmöglich. Das Mißverhältnis von Pathos und Realität ist hier allzu groß. In Wirklichkeit handelte es sich bei dem Staatsstreich Napoleons III. doch nur um ein typisches Staatsproblem des europäischen 19. Jahrhunderts, nämlich um das Verhältnis von Legislative und Exekutive, um den Kampf einer starken Exekutive gegen ein regierungsunfähiges Parlament, das weder selbst regieren konnte, noch zulassen wollte, daß ein anderer regierte. Napoleon III., Bismarck und Mussolini haben die Frage einer regierungsfähigen Exekutive verschieden gelöst, jedenfalls bedurfte es dazu keiner Eschatologie, und es kann die echte, immer vorhandene und notwendige Eschatologie nur gefährden, wenn man sie mit derartigen politischen Angelegenheiten verbinden will.

Alle diese verschiedenen Gründe für seinen Mißerfolg lassen leicht den Eindruck entstehen, als wäre Donoso selbst widerlegt und die Vergessenheit, in die er geraten ist, gerechtfertigt. Das ist nicht der Fall. Eine falsche Apologie wäre freilich aussichtslos, und es hätte keinen Wert, mit polemischer Überschätzung auf die Herabsetzung und Mißachtung des bedeutenden Mannes zu antworten. Seine literarische Art ist nun einmal in weitem Maße veraltet, seine Methode überholt, und seine Argumente sind durch die geschichtliche Entwicklung teils relativiert, teils desavouiert. Trotzdem bleibt so viel an genialen Aperçus und Intuitionen, daß man in ihm einen der größten politischen Denker des 19. Jahrhunderts erkennen muß. Ein Mann, der im Jahre 1848 vorausgesehen hat, daß die kommende sozialistische Revolution nicht in London, sondern in Petersburg ausbrechen werde, der schon 1848 in der Verbindung von Sozialismus und Slawentum das eigentlich entscheidende Ereignis der kommenden Generation erblickte, ist ein politischer Denker von seltener Fähigkeit, in kombinierender Konstruktion die ideellen Motive der Menschen in ihrer letzten politischen Konsequenz zu erkennen, und er verdient auch dann gehört zu werden, wenn er sich mit einem unmodern gewordenen Stil ins Theologische verliert. Dazu kommt, daß er in der Geschichte der Kritik des modernen Parlamentarismus alle entscheidenden Gesichtspunkte endgültig formuliert hat. Er hat

insbesondere die Problematik der bürgerlichen Diskussion in ihrem letzten Kern erkannt, indem er die Bourgeoisie als eine „diskutierende Klasse“ definiert und dem Versuch, einen Staat auf Diskussion aufzubauen, mit großer Kraft den Gedanken der Dezision entgegenstellt. Das bleibt eine große theoretische und politische Leistung. Er hat darüber hinaus noch die einzigartige Bedeutung, daß er in einer Zeit relativierender Auflösung der politischen Begriffe und Gegensätze und in einer Atmosphäre ideologischen Betruges den Zentralbegriff jeder großen Politik erkennt und durch alle trügerischen und betrügerischen Verschleierungen hindurch festhält und hinter den tagespolitischen die große geschichtliche und wesentliche Unterscheidung von Freund und Feind zu bestimmen sucht. Er hat das ganz aus seiner Existenz heraus als spanischer Katholik getan, unter dem erschütternden Eindruck des kapitalistisch werdenden Europa, ohne jede persönliche Herrschsucht und Grausamkeit und, im Gegenteil, mit der ganzen unberührten Humanität seines Wesens, die ihn als Menschen so liebenswert macht. Dieser Philosoph einer radikalen Diktatur hat von sich selbst gesagt, daß er nicht die Härte habe, um ein Diktator sein zu können — ein Zeugnis nicht gegen, sondern für seine Theorie, denn es beweist, daß seine Ideen von Kampf und Entscheidung aus der Betrachtung der politischen Dinge und der politischen Situation und nicht aus der privaten Bosheit eines menschenfeindlichen Gemüts entstanden. In seinem privaten Wesen hat Donoso etwas im besten Sinne Liberales, ist er sogar besser und wesenhafter liberal als seine humanitär moralisierenden Gegner, und die eigentliche Heimat aller liberalen Qualitäten ist doch die Sphäre des Individuell-Persönlichen, nicht die staatlicher und politischer Ideen. Es wäre wohl an der Zeit, diesen ungewöhnlichen und sympathischen Menschen als bedeutende Figur der europäischen Geistesgeschichte in ihrer Reinheit und Größe zu erkennen und sich nicht mehr an die Mängel und Unzulänglichkeiten seiner Demonstrationen zu halten, sondern an das seltene Phänomen einer in säkularen Horizonten stehenden politischen Intuition.

15. Das Zeitalter der Neutralisierungen und Entpolitisierungen (1929)

Rede gehalten auf der Tagung des Europäischen Kulturbundes in Barcelona am 12. Oktober 1929

Wir in Mitteleuropa leben *sous l'œil des Russes.* Seit einem Jahrhundert hat ihr psychologischer Blick unsere großen Worte und unsere Institutionen durchschaut; ihre Vitalität ist stark genug, sich unserer Erkenntnisse und Technik als Waffen zu bemächtigen; ihr Mut zum Ratio-

nalismus und zum Gegenteil, ihre Kraft zur Orthodoxie im Guten und im Bösen sind überwältigend. Sie haben die Verbindung von Sozialismus und Slawentum realisiert, die Donoso Cortes schon im Jahre 1848 als das entscheidende Ereignis des kommenden Jahrhunderts prophezeit hat.

Das ist unsere Lage. Man wird kein nennenswertes Wort über Kultur und Geschichte sprechen können, ohne sich der eigenen kulturellen und geschichtlichen Situation bewußt zu sein. Daß alle geschichtliche Erkenntnis Gegenwartserkenntnis ist, daß sie von der Gegenwart ihr Licht und ihre Intensität erhält und im tiefsten Sinne nur der Gegenwart dient, weil aller Geist nur gegenwärtiger Geist ist, haben uns seit Hegel viele, am besten Benedetto Croce, gesagt. An zahlreichen berühmten Historikern der letzten Generation haben wir die einfache Wahrheit noch vor Augen, und es gibt heute niemanden mehr, der sich durch Materialhaufen darüber täuschen ließe, wie sehr alle geschichtliche Darstellung und Konstruktion von naiven Projektionen und Identifikationen erfüllt ist. Das erste also wäre Bewußtsein der eigenen gegenwärtigen Situation. Daran sollte mit jener Bemerkung über die Russen erinnert werden. Eine bewußte Vergegenwärtigung ist heute schwierig, aber auch um so notwendiger. Alle Zeichen deuten darauf, daß wir in Europa 1929 noch in einer Periode der Ermüdung und der Restaurationsversuche lebten, wie es nach großen Kriegen gewöhnlich und begreiflich ist. Fast eine ganze Generation der europäischen Menschheit war im 19. Jahrhundert, nach dem zwanzigjährigen Koalitionskrieg gegen Frankreich, seit 1815 in einer derartigen Geistesverfassung, die sich auf die Formel reduzieren läßt: Legitimität des status quo. Alle Argumente einer solchen Zeit enthalten in Wirklichkeit weniger die Wiederbelebung vergangener oder vergehender Dinge als ein krampfhaftes, außen- und innenpolitisches: status quo, was sonst? Währenddessen dient die Ruhe der Restaurationsstimmung einer rapiden und ungestörten Entwicklung neuer Dinge und neuer Verhältnisse, deren Sinn und Richtung durch die restaurierten Fassaden verdeckt sind. Ist dann der Augenblick gekommen, so verschwindet der legitimistische Vordergrund wie ein leeres Phantom.

Die Russen haben das europäische 19. Jahrhundert beim Wort genommen, in seinem Kern erkannt und aus seinen kulturellen Prämissen die letzten Konsequenzen gezogen. Man lebt immer unter dem Blick des radikaleren Bruders, der einen zwingt, die praktische Konklusion zu Ende zu führen. Ganz unabhängig von außen- und innenpolitischen Prognosen läßt sich eines bestimmt sagen: daß auf russischem Boden mit der Antireligion der Technizität Ernst gemacht wurde und daß hier ein Staat entsteht, der mehr und intensiver staatlich ist als jemals ein Staat des absolutesten Fürsten, Philipps II., Ludwigs XIV. oder Friedrichs des Großen. Das alles ist als Situation nur aus der europäischen Entwicklung der letzten Jahrhunderte zu verstehen; es vollendet und übertrumpft spezifisch europäische Ideen und zeigt in einer enormen Steigerung den Kern der modernen Geschichte Europas.

Die Stufenfolge der wechselnden Zentralgebiete

Erinnern wir uns der Stufen, in denen sich der europäische Geist der letzten vier Jahrhunderte bewegt hat, und der verschiedenen geistigen Sphären, in denen er das Zentrum seines menschlichen Daseins fand. Es sind vier große, einfache, säkulare Schritte. Sie entsprechen den vier Jahrhunderten und gehen vom Theologischen zum Metaphysischen, von dort zum Humanitär-Moralischen und schließlich zum Ökonomischen. Große Deuter der Menschheitsgeschichte, Vico und Comte, haben diesen einmaligen europäischen Vorgang zu einem allgemeinen Gesetz der menschlichen Entwicklung generalisiert, und in tausend Banalisierungen und Vulgarisierungen ist dann das berühmte „Drei-Stadien-Gesetz" — vom Theologischen zum Metaphysischen, von dort zum „Wissenschaftlichen" oder „Positivismus" — propagiert worden. In Wahrheit kann man positiverweise nicht mehr sagen, als daß die europäische Menschheit seit dem 16. Jahrhundert mehrere Schritte von einem Zentralgebiet zu einem andern getan hat und daß alles, was den Inhalt unserer Kulturentwicklung ausmacht, unter der Nachwirkung solcher Schritte steht. In den vergangenen vier Jahrhunderten europäischer Geschichte hatte das geistige Leben vier verschiedene Zentren, und das Denken der aktiven Elite, die den jeweiligen Vortrupp bildete, bewegte sich in den verschiedenen Jahrhunderten um verschiedene Mittelpunkte.

Nur von diesen stets sich verlagernden Zentren aus sind die Begriffe der verschiedenen Generationen zu verstehen. Die Verlagerung — vom Theologischen ins Metaphysische, von dort ins Humanitär-Moralische und schließlich zum Ökonomischen — ist, um es nachdrücklich zu wiederholen, hier *nicht* als ein geschichtsphilosophisches *Gesetz* im Sinne des Drei-Stadien-Gesetzes oder ähnlicher Konstruktionen gemeint. Ich spreche nicht von der Kultur der Menschheit im ganzen, nicht vom Rhythmus der Weltgeschichte und vermag weder von Chinesen noch von Indern oder Ägyptern etwas zu sagen. Die Stufenfolge der wechselnden Zentralgebiete ist auch weder als eine fortlaufende Linie eines Fortschritts nach oben, noch als das Gegenteil gedacht, und ob man hier einen Stufengang von oben nach unten oder von unten nach oben, einen Aufstieg oder einen Verfall annehmen will, ist eine Frage für sich. Endlich wäre es auch ein Mißverständnis, die Stufenfolge so auszulegen, als hätte es in jedem dieser Jahrhunderte nichts anderes gegeben als gerade das Zentralgebiet. Vielmehr besteht immer ein pluralistisches Nebeneinander verschiedener bereits durchlaufener Stufen; Menschen der gleichen Zeit und des gleichen Landes, ja derselben Familie leben nebeneinander auf verschiedenen Stufen, und das heutige Berlin zum Beispiel liegt in der kulturellen Luftlinie näher bei Neuyork und bei Moskau als bei München oder Trier. Die wechselnden Zentralgebiete betreffen also nur das konkrete Faktum, daß in diesen vier Jahrhunderten europäischer Geschichte die führenden Eliten wechselten, daß die Evidenz ihrer Überzeugungen und Argumente sich

fortwährend änderte, ebenso wie der Inhalt ihrer geistigen Interessen, das Prinzip ihres Handelns, das Geheimnis ihrer politischen Erfolge und der Bereitwilligkeit großer Massen, sich von bestimmten Suggestionen beeindrucken zu lassen.

Klar und besonders deutlich als einmalige geschichtliche Wendung ist der Übergang von der Theologie des 16. zum Metaphysischen des 17. Jahrhunderts, zu jener nicht nur metaphysisch, sondern auch wissenschaftlich größten Zeit Europas, dem eigentlichen Heroenzeitalter des okzidentalen Rationalismus. Diese Epoche systematisch wissenschaftlichen Denkens umfaßt gleichzeitig Suarez und Bacon, Galilei, Kepler, Descartes, Grotius, Hobbes, Spinoza, Pascal, Leibniz und Newton. Alle die erstaunlichen mathematischen, astronomischen und naturwissenschaftlichen Erkenntnisse dieser Zeit waren eingebaut in ein großes metaphysisches oder „natürliches" System, alle Denker waren Metaphysiker großen Stils, und selbst der charakteristische Aberglaube der Zeit war kosmisch-rationalistisch in der Form der Astrologie. Das folgende 18. Jahrhundert schob, mit Hilfe der Konstruktionen einer deistischen Philosophie, die Metaphysik beiseite und war eine Vulgarisation großen Stils, Aufklärung, schriftstellerische Aneignung der großen Ereignisse des 17. Jahrhunderts, Humanisierung und Rationalisierung. Es läßt sich im einzelnen verfolgen, wie Suarez in zahllosen populären Schriften weiter wirkt; für manche fundamentalen Begriffe der Moral und der Staatstheorie ist Pufendorff nur ein Epigone von Suarez, und schließlich der *contrat* social Rousseaus wieder nur eine Vulgarisation Pufendorffs. Aber das spezifische Pathos des 18. Jahrhunderts ist das der „Tugend", und ihr mythisches Wort ist „vertu". Auch der Romantizismus von Rousseau sprengt noch nicht bewußt den Rahmen der moralischen Kategorien. Ein kennzeichnender Ausdruck dieses Jahrhunderts ist der Gottesbegriff Kants, in dessen System Gott, wie man es etwas grob gesagt hat, nur noch als ein „Parasit der Ethik" erscheint; jedes Wort in der Wortverbindung „Kritik der reinen Vernunft" — Kritik, rein und Vernunft — richtet sich polemisch gegen Dogma, Metaphysik und Ontologismus.

Dann folgt mit dem 19. Jahrhundert ein Säkulum scheinbar hybrider und unmöglicher Verbindung von ästhetisch-romantischen und ökonomisch-technischen Tendenzen. In Wirklichkeit bedeutet die Romantik des 19. Jahrhunderts — wenn wir das ein wenig dadaistische Wort Romantik nicht in romantischer Weise zum Vehikel der Verwirrungen machen wollen — nur die Zwischenstufe des Ästhetischen zwischen dem Moralismus des 18. und dem Ökonomismus des 19. Jahrhunderts, nur einen Übergang, der vermittels der Ästhetisierung aller geistigen Gebiete bewirkt wurde, und zwar sehr leicht und erfolgreich. Denn der Weg vom Metaphysischen und Moralischen zum Ökonomischen geht über das Ästhetische, und der Weg über den noch so sublimen ästhetischen Konsum und Genuß ist der sicherste und bequemste Weg zur allgemeinen Ökonomisierung des geistigen Lebens und zu einer Geistesverfassung, die in Produktion und Konsum die zentralen Kategorien menschlicher Existenz findet. In der geistigen Weiterentwick-

lung dient der romantische Ästhetizismus dem Ökonomischen und ist er ein typisches Begleitphänomen. Das Technische aber erscheint im 19. Jahrhundert noch in engster Verbindung mit dem Ökonomischen, als „Industrialismus". Hierfür ist die bekannte Geschichts- und Gesellschaftskonstruktion des marxistischen Systems das kennzeichnende Beispiel. Sie hält das Ökonomische für Basis und Fundament, für den „Unterbau" alles Geistigen. Im Kern des Ökonomischen sieht sie freilich schon das Technische, und die wirtschaftlichen Epochen der Menschheit bestimmt sie nach dem spezifischen technischen Mittel. Trotzdem ist das System als solches ein ökonomisches System, und die technizistischen Elemente treten erst in späteren Vulgarisierungen hervor. Im ganzen will der Marxismus ökonomisch denken, und damit bleibt er im 19. Jahrhundert, das wesentlich ökonomisch ist.

Allerdings wird schon im 19. Jahrhundert der technische Fortschritt so erstaunlich und ändern sich infolgedessen die sozialen und wirtschaftlichen Situationen so schnell, daß alle moralischen, politischen, sozialen und ökonomischen Probleme von der Rapidität dieser technischen Entwicklung ergriffen werden. Unter der ungeheuren Suggestion immer neuer, überraschender Erfindungen und Leistungen entsteht eine Religion des technischen Fortschritts, für welche alle anderen Probleme sich eben durch den technischen Fortschritt von selber lösen. Den großen Massen industrialisierter Länder war dieser Glaube evident und selbstverständlich. Sie überspringen alle Zwischenstufen, die für das Denken der führenden Eliten charakteristisch sind, und bei ihnen wird aus der Religion des Wunder- und Jenseitsglaubens ohne Mittelglied gleich eine Religion der technischen Wunder, menschlicher Leistungen und Naturbeherrschung. Eine magische Religiosität geht in eine ebenso magische Technizität über. So erscheint das 20. Jahrhundert bei seinem Beginn als das Zeitalter nicht nur der Technik, sondern auch eines religiösen Glaubens an die Technik. Als Zeitalter der Technik ist es oft bezeichnet worden, aber die Gesamtsituation ist damit nur vorläufig gekennzeichnet, und die Frage nach der Bedeutung der überwältigenden Technizität soll zunächst offen bleiben. Denn in Wahrheit ist der Glaube an die Technik nur das Ergebnis einer bestimmten Richtung, in welcher sich die Verlagerung der Zentralgebiete bewegt, und als Glaube aus der Folgerichtigkeit der Verlagerungen entstanden.

Alle Begriffe der geistigen Sphäre, einschließlich des Begriffes Geist, sind in sich pluralistisch und nur aus der konkreten politischen Existenz heraus zu verstehen. Wie jede Nation einen eigenen Begriff von Nation hat und die konstituierenden Merkmale der Nationalität bei sich selber und nicht bei den andern findet, so hat jede Kultur und jede Kulturepoche ihren eigenen Begriff von Kultur. Alle wesentlichen Vorstellungen der geistigen Sphäre des Menschen sind existentiell und nicht normativ. Wenn das Zentrum des geistigen Lebens sich in den letzten vier Jahrhunderten fortwährend verlagert, so ändern sich infolgedessen auch fortwährend alle Begriffe und Worte, und es ist notwendig, sich der Mehr-

deutigkeit jedes Wortes und Begriffes zu erinnern. Die meisten und gröbsten Mißverständnisse (von denen allerdings viele Betrüger leben) erklären sich aus der falschen Übertragung eines auf einem bestimmten Gebiet — etwa nur im Metaphysischen oder nur Moralischen oder nur im Ökonomischen — beheimateten Begriffs auf die anderen, übrigen Gebiete des geistigen Lebens. Es ist nicht nur so, daß die Vorgänge und Ereignisse, welche auf die Menschen innerlich Eindruck machen und zum Gegenstand ihres Nachdenkens und ihrer Gespräche werden, sich stets nach dem Zentralgebiet richten — das Erdbeben von Lissabon zum Beispiel konnte im 18. Jahrhundert eine ganze Flut moralisierender Literatur hervorrufen, während heute ein ähnliches Ereignis ohne tiefere intellektuelle Nachwirkung bleibt, dagegen eine Katastrophe in der ökonomischen Sphäre, ein großer Kurssturz oder Zusammenbruch, nicht nur das praktische, sondern auch das theoretische Interesse breitester Schichten intensiv beschäftigt. Auch die spezifischen Begriffe der einzelnen Jahrhunderte erhalten ihren charakteristischen Sinn von dem jeweiligen Zentralgebiet des Jahrhunderts. Ich darf das an einem Beispiel deutlich machen. Die Vorstellung eines Fortschritts zum Beispiel, einer Besserung und Vervollkommnung, modern gesprochen einer Rationalisierung, wurde im 18. Jahrhundert herrschend, und zwar in einer Zeit humanitär-moralischen Glaubens. Fortschritt bedeutete infolgedessen vor allem Fortschritt in der Aufklärung, Fortschritt in Bildung, Selbstbeherrschung und Erziehung, moralische Vervollkommnung. In einer Zeit ökonomischen oder technischen Denkens wird der Fortschritt stillschweigend und selbstverständlich als ökonomischer oder technischer Fortschritt gedacht, und der humanitär-moralische Fortschritt erscheint, soweit er überhaupt noch interessiert, als Nebenprodukt des ökonomischen Fortschritts. Ist ein Gebiet einmal zum Zentralgebiet geworden, so werden die Probleme der anderen Gebiete von dort aus gelöst und gelten nur noch als Probleme zweiten Ranges, deren Lösung sich von selbst ergibt, wenn nur die Probleme des Zentralgebiets gelöst sind. So ergibt sich für ein theologisches Zeitalter alles von selbst, wenn die theologischen Fragen in Ordnung gebracht sind; alles andere wird den Menschen dann „zugegeben werden". Entsprechend für die anderen Zeitalter: für eine humanitär-moralische Zeit handelt es sich nur darum, die Menschen moralisch zu erziehen und zu bilden, alle Probleme werden zu Erziehungsproblemen; für eine ökonomische Zeit braucht man nur das Problem der Gütererzeugung und Güterverteilung richtig zu lösen, und alle moralischen und sozialen Fragen machen keine Schwierigkeiten mehr; für das bloß technische Denken wird durch neue technische Erfindungen auch das ökonomische Problem gelöst und treten alle Fragen, einschließlich der ökonomischen, vor dieser Aufgabe des technischen Fortschritts zurück. Ein anderes, soziologisches Beispiel für den Pluralismus solcher Begriffe: Die typische Erscheinung des Repräsentanten der Geistigkeit und der Publizität, der Clerc, wird in seiner spezifischen Besonderheit für jedes Jahrhundert vom Zentralgebiet aus bestimmt. Dem Theologen und Prädi-

kanten des 16. Jahrhunderts folgt der gelehrte Systematiker des 17. Jahrhunderts, der in einer wahren Gelehrtenrepublik lebt und von den Massen weit entfernt ist; dann folgen die Schriftsteller der Aufklärung des immer noch aristokratischen 18. Jahrhunderts. Was das 19. Jahrhundert angeht, so darf man sich durch das Intermezzo der romantischen Genies und die vielen Priester einer Privatreligion nicht beirren lassen; der Clerc des 19. Jahrhunderts (das größte Beispiel ist Karl Marx) wird zum ökonomischen Sachverständigen, und die Frage ist nur, wie weit das ökonomische Denken überhaupt den soziologischen Typ des Clerc noch zuläßt und Nationalökonomen und ökonomisch gebildete Syndici eine geistige Führerschicht darstellen können. Für das technizistische Denken scheint ein Clerc jedenfalls nicht mehr möglich zu sein, worüber unten bei der Behandlung dieses Zeitalters der Technizität noch zu sprechen ist. Die Pluralität des Clerc-Typus ist aber schon nach diesen kurzen Hinweisen deutlich genug. Wie gesagt: alle Begriffe und Vorstellungen der geistigen Sphäre: Gott, Freiheit, Fortschritt, die anthropologischen Vorstellungen von der menschlichen Natur, was Öffentlichkeit ist, rational und Rationalisierung, schließlich sowohl der Begriff der Natur wie der Begriff der Kultur selbst, alles erhält seinen konkreten geschichtlichen Inhalt von der Lage des Zentralgebietes und ist nur von dort aus zu begreifen.

Vor allem nimmt auch der Staat seine Wirklichkeit und Kraft aus dem jeweiligen Zentralgebiet, weil die maßgebenden Streitthemen der Freund–Feind-Gruppierungen sich ebenfalls nach dem maßgebenden Sachgebiet bestimmen. Solange das Religiös-Theologische im Zentrum stand, hatte der Satz cujus regio ejus religio einen politischen Sinn. Als das Religiös-Theologische aufhörte, Zentralgebiet zu sein, verlor auch dieser Satz sein praktisches Interesse. Er ist inzwischen über das kulturelle Stadium der Nation und des Nationalitätenprinzips (cujus regio ejus natio) ins Ökonomische gewandert und besagt dann: In einem und demselben Staat kann es nicht zwei widersprechende Wirtschaftssysteme geben; kapitalistische und kommunistische Wirtschaftsordnung schließen einander aus. Der Sowjetstaat hat den Satz: cujus regio ejus oeconomia in einem Umfang verwirklicht, der beweist, daß der Zusammenhang von kompaktem Gebiet und kompakter geistiger Homogenität keineswegs nur für die Religionskämpfe des 16. Jahrhunderts und nur für die Masse europäischer Klein- und Mittelstaaten besteht, sondern sich immer den wechselnden Zentralgebieten des geistigen Lebens und den wechselnden Dimensionen autarker Weltreiche anpaßt. Das Wesentliche dieser Erscheinung liegt darin, daß ein homogener Wirtschaftsstaat dem ökonomischen Denken entspricht. Ein derartiger Staat will ein moderner, um die eigene Zeit- und Kulturlage wissender Staat sein. Er muß den Anspruch erheben, die geschichtliche Gesamtentwicklung richtig zu erkennen. Darauf beruht sein Recht, zu herrschen. Ein Staat, der in einem ökonomischen Zeitalter darauf verzichtet, die ökonomischen Verhältnisse von sich aus richtig zu erkennen und zu leiten, muß sich gegenüber den sozialen Fragen und Entscheidungen

für neutral erklären und verzichtet damit auf seinen Anspruch, zu herrschen.

Es ist nun ein merkwürdiges Phänomen, daß der europäische liberale Staat des 19. Jahrhunderts sich selbst als stato neutrale e agnostico hinstellen und seine Existenzberechtigung gerade in seiner Neutralität erblicken konnte. Das hat verschiedene Gründe und läßt sich nicht mit einem Wort und nicht aus einer einzigen Ursache erklären. Hier interessiert es als Symptom einer allgemeinen kulturellen Neutralität überhaupt; denn die Lehre vom neutralen Staat des 19. Jahrhunderts steht im Rahmen einer allgemeinen Tendenz zu einem geistigen Neutralismus, der für die europäische Geschichte der letzten Jahrhunderte charakteristisch ist. Hier liegt, glaube ich, die geschichtliche Erklärung für das, was man als Zeitalter der Technik bezeichnet hat. Das bedarf noch wenigstens einer kurzen Darlegung.

Die Stufen der Neutralisierung und Entpolitisierung

Die oben dargelegte Stufenfolge — vom Theologischen über das Metaphysische und das Moralische zum Ökonomischen — bedeutet gleichzeitig eine Reihe fortschreitender Neutralisierungen der Gebiete, von welchen das Zentrum wegverlegt wurde. Für die stärkste und folgenreichste aller geistigen Wendungen der europäischen Geschichte halte ich den Schritt, den das 17. Jahrhundert von der überlieferten christlichen Theologie zum System einer „natürlichen" Wissenschaftlichkeit getan hat. Bis auf den heutigen Tag ist dadurch die Richtung bestimmt worden, die alle weitere Entwicklung nehmen mußte. Unter dem großen Eindruck dieses Vorganges stehen alle die verallgemeinernden „Gesetze" der Menschheitsgeschichte, wie Comtes Drei-Stadien-Gesetz, Spencers Konstruktion der Entwicklung vom militärischen zum industriellen Zeitalter und ähnliche geschichtsphilosophische Konstruktionen. Im Kern der erstaunlichen Wendung liegt ein elementar einfaches, für Jahrhunderte bestimmendes Grundmotiv, nämlich das Streben nach einer neutralen Sphäre. Nach den aussichtslosen theologischen Disputationen und Streitigkeiten des 16. Jahrhunderts suchte die europäische Menschheit ein neutrales Gebiet, in welchem der Streit aufhörte, und wo man sich verständigen, einigen und gegenseitig überzeugen konnte. Man sah daher von den umstrittenen Begriffen und Argumentationen der überlieferten christlichen Theologie ab und konstruierte ein „natürliches" System der Theologie, der Metaphysik, der Moral und des Rechts. Der geistesgeschichtliche Vorgang ist von Dilthey in einer mit Recht berühmten Darlegung geschildert worden, in der vor allem die große Bedeutung der stoischen Tradition hervorgehoben ist. Aber das Wesentliche scheint mir doch darin zu liegen, daß das bisherige Zentralgebiet, die Theologie, verlassen wird, weil es Streitgebiet ist, und daß man ein anderes neutrales Gebiet aufsucht. Das bisherige Zentralgebiet wird dadurch neutralisiert, daß es aufhört, Zentralgebiet zu sein, und auf dem Boden des neuen Zentralgebietes hofft man das Minimum an

Übereinstimmung und gemeinsamen Prämissen zu finden, das Sicherheit, Evidenz, Verständigung und Frieden ermöglicht. Damit war die Richtung zur Neutralisierung und Minimalisierung eingeschlagen und das Gesetz akzeptiert, nach welchem die europäische Menschheit für die folgenden Jahrhunderte „angetreten" ist.

Die in vielen Jahrhunderten theologischen Denkens herausgearbeiteten Begriffe werden jetzt uninteressant und Privatsache. Gott selbst wird in der Metaphysik des Deismus im 18. Jahrhundert aus der Welt herausgesetzt und gegenüber den Kämpfen und Gegensätzen des wirklichen Lebens zu einer neutralen Instanz; er wird, wie Hamann gegen Kant gesagt hat, ein Begriff und hört auf, ein Wesen zu sein. Im 19. Jahrhundert wird erst der Monarch, dann der Staat zur neutralen Größe, und hier vollzieht sich in der liberalen Lehre vom pouvoir neutre und von dem stato neutrale ein Kapitel politischer Theologie, in welchem der Prozeß der Neutralisierung seine klassischen Formeln findet, weil er jetzt auch das letzte, die politische Macht, ergriffen hat. Aber es gehört zur Dialektik einer solchen Entwicklung, daß man gerade durch die Verlagerung des Zentralgebietes stets ein neues Kampfgebiet schafft. Auf dem neuen, zunächst für neutral gehaltenen Felde entfaltet sich sofort mit neuer Intensität der Gegensatz der Menschen und Interessen, und zwar um so stärker, je fester man das neue Sachgebiet in Besitz nimmt. Immer wandert die europäische Menschheit aus einem Kampfgebiet in neutrales Gebiet, immer wird das neu gewonnene neutrale Gebiet sofort wieder Kampfgebiet und wird es notwendig, neue neutrale Sphären zu suchen. Auch die Naturwissenschaftlichkeit konnte den Frieden nicht herbeiführen. Aus den Religionskriegen wurden die halb noch kulturell, halb bereits ökonomisch determinierten Nationalkriege des 19. Jahrhunderts und schließlich einfach Wirtschaftskriege. Die Evidenz des heute verbreiteten Glaubens an die Technik beruht nur darauf, daß man glauben konnte, in der Technik den absolut und endgültig neutralen Boden gefunden zu haben. Denn scheinbar gibt es nichts Neutraleres als die Technik. Sie dient jedem so, wie der Rundfunk für Nachrichten aller Art und jeden Inhalts zu gebrauchen ist, oder wie die Post ihre Sendungen ohne Rücksicht auf den Inhalt befördert und sich aus der Technik des Postbetriebes kein Kriterium für die Bewertung und Beurteilung der beförderten Sendung ergeben kann. Gegenüber theologischen, metaphysischen, moralischen und selbst ökonomischen Fragen, über die man ewig streiten kann, haben die rein technischen Probleme etwas erquickend Sachliches; sie kennen einleuchtende Lösungen, und man kann es verstehen, daß man sich aus der unentwirrbaren Problematik aller anderen Sphären in die Technizität zu retten suchte. Hier scheinen alle Völker und Nationen, alle Klassen und Konfessionen, alle Menschenalter und Geschlechter sich schnell einigen zu können, weil sich alle mit gleicher Selbstverständlichkeit der Vorteile und Bequemlichkeiten des technischen Komforts bedienen. Hier scheint also der Boden eines allgemeinen Ausgleichs zu sein, zu dessen Präkonisator sich Max Scheler in einem Vortrag

des Jahres 1927 gemacht hat. Aller Streit und Verwirrung des konfessionellen, nationalen und sozialen Haders wird hier auf einem völlig neutralen Gebiet nivelliert. Die Sphäre der Technik schien eine Sphäre des Friedens, der Verständigung und der Versöhnung zu sein. Der sonst unerklärliche Zusammenhang pazifistischen und technizistischen Glaubens erklärt sich aus jener Richtung zur Neutralisierung, zu welcher der europäische Geist sich im 17. Jahrhundert entschlossen hat, und die er, wie unter einem Schicksal, bis ins 20. Jahrhundert hinein weiter verfolgte.

Aber die Neutralität der Technik ist etwas anderes als die Neutralität aller bisherigen Gebiete. Die Technik ist immer nur Instrument und Waffe, und eben weil sie jedem dient, ist sie nicht neutral. Aus der Immanenz des Technischen heraus ergibt sich keine einzige menschliche und geistige Entscheidung, am wenigsten die zur Neutralität. Jede Art von Kultur, jedes Volk und jede Religion, jeder Krieg und jeder Friede kann sich der Technik als Waffe bedienen. Daß die Instrumente und Waffen immer brauchbarer werden, macht die Wahrscheinlichkeit eines wirklichen Gebrauchs nur um so größer. Ein technischer Fortschritt braucht weder metaphysisch noch moralisch und nicht einmal ökonomisch ein Fortschritt zu sein. Wenn heute noch viele Menschen von der technischen Vervollkommnung auch einen humanitär-moralischen Fortschritt erwarten, so verknüpfen sie in einer ganz magischen Weise Technik und Moral und setzen dabei außerdem in etwas naiver Weise immer nur voraus, daß man das großartige Instrumentarium der heutigen Technik nur in ihrem eigenen Sinne gebrauchen werde, das heißt soziologisch, daß sie selber die Herren dieser furchtbaren Waffen werden und die ungeheure Macht beanspruchen dürfen, die damit verbunden ist. Aber die Technik selbst bleibt, wenn ich so sagen darf, kulturell blind. Aus der reinen Nichts-als-Technik läßt sich infolgedessen keine einzige der Folgerungen ziehen, die sonst aus den Zentralgebieten des geistigen Lebens abgeleitet werden: weder ein Begriff von kulturellem Fortschritt, noch der Typus eines Clerc oder geistigen Führers, noch eines bestimmten politischen Systems. Die Hoffnung, daß sich aus dem technischen Erfindertum eine sozial herrschende Schicht entwickeln würde, ist bisher nicht in Erfüllung gegangen. Die Konstruktionen von Saint-Simon und anderen Soziologen, die eine „industrielle" Gesellschaft erwarteten, sind entweder nicht rein technizistisch, sondern teils mit humanitär-moralischen, teils mit ökonomischen Elementen gemischt oder aber einfach phantastisch. Nicht einmal die ökonomische Führung und Direktion der heutigen Wirtschaft ist in den Händen der Techniker, und bisher hat noch niemand eine von Technikern geführte Gesellschaftsordnung anders konstruieren können als in der Weise, daß er eine führer- und direktionslose Gesellschaft konstruierte. Auch Georges Sorel ist nicht Ingenieur geblieben, sondern ein Clerc geworden. Aus keiner bedeutenden technischen Erfindung läßt sich berechnen, welches ihre objektiven, politischen Wirkungen sein werden. Die Erfindungen des 15. und 16. Jahrhunderts wirkten freiheitlich, individualistisch und rebellisch; zur Er-

findung der Buchdruckerkunst gehört die Pressefreiheit. Heute sind die technischen Erfindungen Mittel einer ungeheuren Massenbeherrschung; zum Rundfunk gehört das Rundfunkmonopol, zum Film die Filmzensur. Die Entscheidung über Freiheit und Knechtschaft liegt nicht in der Technik als Technik. Sie kann revolutionär und reaktionär sein, der Freiheit und der Unterdrückung dienen, der Zentralisation und der Dezentralisation. Aus ihren spezifischen Prinzipien und Gesichtspunkten ergibt sich weder eine politische Fragestellung noch eine politische Antwort.

Die uns vorangehende deutsche Generation war von einer Kulturuntergangsstimmung erfaßt, die sich schon vor dem Weltkrieg äußerte und keineswegs auf den Zusammenbruch des Jahres 1918 und Spenglers Untergang des Abendlandes zu warten brauchte. Bei Ernst Troeltsch, Max Weber, Walter Rathenau finden sich zahlreiche Äußerungen einer solchen Stimmung. Die unwiderstehliche Macht der Technik erschien hier als Herrschaft der Geistlosigkeit über den Geist, oder als vielleicht geistvolle, aber seelenlose Mechanik. An ein europäisches Jahrhundert, das über die „maladie du siècle" klagt und die Herrschaft Calibans oder „After us the Savage God" erwartet, schließt sich eine deutsche Generation, die über ein seelenloses Zeitalter der Technik klagt, in welchem die Seele hilflos und ohnmächtig ist. Noch in Max Schelers Metaphysik des ohnmächtigen Gottes oder in Leopold Zieglers Konstruktion einer bloß beiläufigen, fluktuierenden und schließlich doch ohnmächtigen Elite dokumentiert sich die Hilflosigkeit, sei es der Seele oder des Geistes, vor dem Zeitalter der Technik.

Die Angst war berechtigt, weil sie aus einem dunklen Gefühl für die Konsequenz des nun zu Ende getriebenen Neutralisierungsprozesses entsprang. Denn mit der Technik war die geistige Neutralität beim geistigen Nichts angelangt. Nachdem man erst von der Religion und der Theologie, dann von der Metaphysik und dem Staat abstrahiert hatte, schien jetzt von allem Kulturellen überhaupt abstrahiert zu werden und die Neutralität des kulturellen Todes erreicht. Während eine vulgäre Massenreligion von der scheinbaren Neutralität der Technik das menschliche Paradies erwartete, fühlten jene großen Soziologen, daß die Tendenz, die alle Stufenfolgen des modernen europäischen Geistes beherrscht hat, nunmehr die Kultur selbst bedrohte. Dazu kam die Angst vor den neuen Klassen und Massen, die auf der durch restlose Technisierung geschaffenen tabula rasa entstanden. Aus dem Abgrund eines kulturellen und sozialen Nichts wurden immer neue, der überlieferten Bildung und dem überlieferten Geschmack fremde oder sogar feindliche Massen herausgeworfen. Aber die Angst war doch schließlich nichts anderes als der Zweifel an der eigenen Kraft, das großartige Instrumentarium der neuen Technik in seinen Dienst zu stellen, obwohl es nur darauf wartet, daß man sich seiner bedient. Auch ist es nicht zulässig, ein Ergebnis menschlichen Verstandes und menschlicher Disziplin, wie es jede und insbesondere die moderne Technik ist, einfach als tot und seelenlos hinzustellen und die Religion der Technizität mit der Technik selbst zu verwechseln. Der Geist der Technizität, der zu dem

Massenglauben eines antireligiösen Diesseits-Aktivismus geführt hat, ist Geist, vielleicht böser und teuflischer Geist, aber nicht als mechanistisch abzutun und nicht der Technik zuzurechnen. Er ist vielleicht etwas Grauenhaftes, aber selber nichts Technisches und Maschinelles. Er ist die Überzeugung einer aktivistischen Metaphysik, der Glaube an eine grenzenlose Macht und Herrschaft des Menschen über die Natur, sogar über die menschliche Physis, an das grenzenlose „Zurückweichen der Naturschranke", an grenzenlose Veränderungs- und Glücksmöglichkeiten des natürlichen diesseitigen Daseins der Menschen. Das kann man phantastisch und satanisch nennen, aber *nicht einfach* tot, geistlos oder mechanisierte Seelenlosigkeit.

Ebenso entsprang die Furcht vor dem kulturellen und sozialen Nichts eher einer panischen Sorge um den bedrohten status quo als einem ruhigen Wissen um die Eigenart geistiger Prozesse und ihrer Dynamik. Alle neuen und großen Anstöße, jede Revolution und jede Reformation, jede neue Elite kommt aus Askese und freiwilliger oder unfreiwilliger Armut, wobei Armut vor allem den Verzicht auf die Sekurität des status quo bedeutet. Das Urchristentum und alle starken Reformen innerhalb des Christentums, die benediktinische, die cluniazensische und franziskanische Bewegung, das Täufertum und das Puritanertum, aber auch jede echte Wiedergeburt mit ihrer Rückkehr zu dem einfachen Prinzip der eigenen Art, jedes echte ritornar al principio, jede Rückkehr zur unversehrten, nicht korrupten Natur erscheint vor dem Komfort und Behagen des bestehenden status quo als kulturelles oder soziales Nichts. Es wächst schweigend und im Dunkel, und in seinen ersten Anfängen würde ein Historiker und Soziologe wiederum nur Nichts erkennen. Der Augenblick glanzvoller Repräsentation ist auch schon der Augenblick, in welchem jener Zusammenhang mit der geheimen, unscheinbaren Kraft gefährdet ist.

*

Der Prozeß fortwährender Neutralisierung der verschiedenen Gebiete des kulturellen Lebens ist an seinem Ende angelangt, weil er bei der Technik angelangt ist. Die Technik ist nicht mehr neutraler Boden im Sinne jenes Neutralisierungsprozesses, und jede starke Politik wird sich ihrer bedienen. Es kann daher nur ein Provisorium sein, das gegenwärtige Jahrhundert im kulturellen Sinn als das technische Jahrhundert aufzufassen. Der endgültige Sinn ergibt sich erst, wenn sich zeigt, welche Art von Politik stark genug ist, sich der neuen Technik zu bemächtigen, und welches die eigentlichen Freund- und Feind-Gruppierungen sind, die auf dem neuen Boden erwachsen.

Große Massen industrialisierter Völker hängen heute noch einer dumpfen Religion der Technizität an, weil sie, wie alle Massen, die radikale Konsequenz suchen und unbewußt glauben, daß hier die absolute Neutralität gefunden ist, die man seit Jahrhunderten sucht und mit welcher der Krieg aufhört und der universale Friede beginnt. Doch die Technik kann nichts tun, als den Frieden oder den Krieg steigern, sie ist zu beidem in gleicher Weise bereit, und der Name und die Beschwörung des Friedens

ändert nichts daran. Wir durchschauen heute den Nebel der Namen und der Worte, mit denen die psycho-technische Maschinerie der Massensuggestion arbeitet. Wir kennen sogar das geheime Gesetz dieses Vokabularismus und wissen, daß heute der schrecklichste Krieg nur im Namen des Friedens, die furchtbarste Sklaverei nur im Namen der Freiheit und die schrecklichste Unmenschlichkeit nur im Namen der Menschheit möglich ist. Wir durchschauen endlich auch die Stimmung jener Generation, die im Zeitalter der Technizität nur den geistigen Tod oder seelenlose Mechanik sah. Wir erkennen den Pluralismus des geistigen Lebens und wissen, daß das Zentralgebiet des geistigen Daseins kein neutrales Gebiet sein kann und daß es falsch ist, ein politisches Problem mit Antithesen von mechanisch und organisch, Tod und Leben zu lösen. Ein Leben, das gegenüber sich selbst nichts mehr sieht als den Tod, ist kein Leben mehr, sondern Ohnmacht und Hilflosigkeit. Wer keinen anderen Feind mehr hat als den Tod und in seinem Feinde nichts erblickt als leere Mechanik, ist dem Tode näher als dem Leben, und die bequeme Antithese vom Organischen und Mechanischen ist in sich selbst etwas Roh-Mechanisches. Eine Gruppierung, die auf der eigenen Seite nur Geist und Leben, auf der anderen nur Tod und Mechanik sieht, bedeutet nichts als einen Verzicht auf den Kampf und hat nur den Wert einer romantischen Klage. Denn das Leben kämpft nicht mit dem Tod und der Geist nicht mit der Geistlosigkeit. Geist kämpft gegen Geist, Leben gegen Leben, und aus der Kraft eines integren Wissens entsteht die Ordnung der menschlichen Dinge. *Ab integro nascitur ordo.*

16. Staatsethik und pluralistischer Staat (1930)

I.

Die heute am meisten verbreitete und durchaus herrschende Bewertung des Staates wird am besten durch die Titelüberschrift eines vielzitierten amerikanischen Aufsatzes (von Ernest Barker aus dem Jahre 1915) gekennzeichnet: „the discredited state", der in Mißkredit geratene Staat. Auch in sehr starken Staaten, deren außenpolitische Macht und innenpolitische Ordnung nicht gefährdet ist, in den Vereinigten Staaten von Amerika und in England, werden die überlieferten Vorstellungen vom Staat seit dem Kriege lebhaft kritisiert und ist der alte Anspruch des Staates, die souveräne Einheit und Ganzheit zu sein, erschüttert. In Frankreich haben syndikalistische Theoretiker schon im Jahre 1907 den Satz proklamiert: Der Staat ist tot. Hier gibt es seit über zwanzig Jahren eine juristische und soziologische Literatur, die sowohl dem Staat als auch dem Gesetz jede Überlegenheit bestreitet und beides der Gesellschaft unterordnet. Als bedeutende und interessante Namen seien hier von modernen Juristen Léon Duguit und Maxime Leroy genannt. In Deutschland offenbart sich die Krisis erst mit dem Zusammenbruch des Bismarckschen Reichs, als die für unerschütterlich gehaltenen Vorstellungen von Staat und Regierung entfielen; hier entsteht seit 1919 eine große Krisenliteratur, für die es genügt, an den Titel eines Buches von Alfred Weber zu erinnern: Die Krisis des europäischen Staatsgedankens. Dazu kommt ein umfangreiches staats- und völkerrechtstheoretisches Schrifttum, das den Souveränitätsbegriff und mit diesem Begriff die überlieferte Vorstellung vom Staat als einer alle Gruppen überragenden Einheit zu zerstören sucht.

Die Erschütterung des Staates ist immer auch eine Erschütterung der Staatsethik. Denn alle überlieferten staatsethischen Vorstellungen teilen das Schicksal des konkreten Staates, den sie stets voraussetzen, und geraten mit ihm in Mißkredit. Wenn der „irdische Gott" von seinem Throne stürzt und das Reich der objektiven Vernunft und Sittlichkeit zu einem „magnum latrocinium" wird, dann schlachten die Parteien den mächtigen Leviathan und schneiden sich aus seinem Leibe jede ihr Stück Fleisch heraus. Was bedeutet dann noch „Staatsethik"? Der Stoß trifft nicht etwa nur die Staatsethik Hegels, die aus dem Staat den Träger und Schöpfer einer eigenen Ethik macht, nicht nur die Idee des stato etico im Sinne der faschistischen Doktrin; er trifft auch die Staatsethik Kants und des liberalen Individualismus. Wenn diese auch den Staat nicht als Subjekt und Träger einer autonomen Ethik ansieht, sondern ihre Staatsethik vor allem darin besteht, den Staat an ethische Normen zu

binden, so geht sie doch — mit Ausnahme einiger radikaler Anarchisten — bisher immer davon aus, daß der Staat eine oberste Instanz und der maßgebende Richter über das äußere „Mein und Dein" ist, durch den der bloß normative und daher richterlose Naturzustand — ein status justitia (genauer judice) vacuus, in welchem jeder Richter in eigener Sache ist -- überwunden werde. Ohne die Vorstellung vom Staat als einer überragenden Einheit und Größe sind alle praktischen Ergebnisse Kantischer Staatsethik widerspruchsvoll und hinfällig. Das gilt am deutlichsten für die Lehre vom Widerstandsrecht. Trotz aller vernunftrechtlichen Relativierung des Staates hat Kant ein Widerstandsrecht gegen den Staat gerade aus dem Gedanken der Einheit des Staates abgelehnt.

II.

Neuere angelsächsische Theorien vom Staat (hier interessieren am meisten G. D. H. Cole und Harold I. Laski) nennen sich selbst „pluralistisch". Sie wollen damit nicht nur den Staat als eine höchst umfassende Einheit, sondern vor allem auch seinen ethischen Anspruch negieren, eine andere und höhere Art sozialer Verbindung zu sein als irgendeine der vielen anderen Assoziationen, in denen Menschen leben. Der Staat wird zu einer sozialen Gruppe oder Assoziation, die bestenfalls neben, keinesfalls über den andern Assoziationen steht. In seiner ethischen Konsequenz führt das zu dem Ergebnis, daß der einzelne Mensch in einer Mehrheit von ungeordnet nebeneinander geltenden sozialen Verpflichtungen und Loyalitätsbeziehungen lebt: in der religiösen Gemeinschaft, in wirtschaftlichen Verbänden, wie Gewerkschaften, Konzernen oder anderen Organisationen, in einer politischen Partei, im Klub, in kulturellen oder geselligen Vereinen, in der Familie und mancherlei anderen sozialen Gruppen. Überall ist er zur Loyalität oder Treue verpflichtet; überall ergibt sich eine Ethik: Kirchenethik, Standesethik, Gewerkschaftsethik, Familienethik, Vereinsethik, Kontor- und Geschäftsethik usw. Für alle diese Pflichtenkomplexe, für die „Pluralität der Loyalitäten", gibt es keine „Hierarchie der Pflichten", kein unbedingt maßgebendes Prinzip der Über- und Unterordnung. Insbesondere erscheint die ethische Bindung an den Staat, die Pflicht zur Treue und Loyalität, nur als ein Fall neben vielen anderen Bindungen, neben der Loyalität gegen die Kirche, die Gewerkschaft oder die Familie; die Loyalität gegen den Staat hat keinerlei Vorrang, und die Staatsethik ist eine Spezialethik neben vielen anderen Spezialethiken. Ob es überhaupt noch eine soziale Total-Ethik gibt, wird weder bei Cole noch bei Laski klar; der eine spricht undeutlich von einer anscheinend allesumfassenden „society", Laski von der „Menschheit".

III.

Der große Eindruck, den diese Theorie heute machen muß, erklärt sich aus vielen guten Gründen, die auch philosophisch von Interesse sind. Wenn pluralistische Sozialtheoretiker wie Cole und Laski sich vor allem an die

Empirie halten, so tun sie das als Pragmatisten und bleiben dabei in der Konsequenz ihrer pragmatischen Philosophie, auf welche Laski sich ausdrücklich beruft. Gerade er ist auch deshalb philosophisch interessant, weil er, wenigstens der Absicht nach und scheinbar auch im Ergebnis, das pluralistische Weltbild der Philosophie von William James auf den Staat überträgt und aus der Auflösung der monistischen Einheit des Universums in ein Multiversum ein Argument entnimmt, um auch die politische Einheit des Staates pluralistisch aufzulösen. Insofern gehört seine Auffassung des Staates in die geistesgeschichtliche Reihe der Phänomene, die ich als „politische Theologie" bezeichnet habe. Die Übereinstimmung des theologischen und metaphysischen Weltbildes mit dem Bild vom Staat läßt sich überall in der Geschichte menschlichen Denkens feststellen; ihre einfachsten Beispiele sind die ideellen Zusammenhänge von Monarchie und Monotheismus, Konstitutionalismus und Deismus. Der Zusammenhang kann weder materialistisch als bloßer „ideologischer Überbau", Reflex oder „Spiegelung", noch umgekehrt idealistisch oder spiritualistisch als „materieller Unterbau" erklärt werden.

Es kommt als ein weiteres, geistesgeschichtlich interessantes Moment hinzu, daß die pluralistischen Argumente keineswegs absolut neu sind, sondern sich mit alten staatsphilosophischen Theorien verbinden und insofern einer großen Tradition angehören. Die Sozialethik von Cole rechtfertigt allerdings einen sehr modernen gewerkschafts- oder einen gildensozialistischen Staat, und die pluralistische Lehre von Laski verbindet sich ebenfalls mit dem politischen Ziel und Ideal der Gewerkschaftsbewegung; auch die französischen Kritiker der staatlichen Souveränität haben einen syndikalistischen Föderalismus vor Augen. Man hat daher auf den ersten Blick den Eindruck, ganz neuen, höchst modernen Theorien zu begegnen. Das eigentlich Überraschende der theoretischen Situation liegt jedoch — geistesgeschichtlich gesehen — darin, daß Argumente und Gesichtspunkte, die sonst den Sozialphilosophen der römisch-katholischen Kirche oder anderer Kirchen oder auch religiöser Sekten dazu dienten, den Staat gegenüber der Kirche zu relativieren, nunmehr im Interesse eines gewerkschaftlichen oder syndikalistischen Sozialismus vorgebracht werden. Eines der Lieblingsargumente von Laski ist der Hinweis auf Bismarcks Kulturkampf, in welchem das damals so mächtige Deutsche Reich die römische Kirche nicht besiegen konnte. Eines der wichtigsten Bücher, von denen die angelsächsische pluralistische Theorie ausgeht, ist (neben Gierke und Maitland) John Neville Figgis' „Churches in the modern State" (1913); und Laski beruft sich sogar auf einen Namen, der bei uns in Deutschland durch die bekannte Schrift von Görres zu einem Symbol des Kampfes der universalen Kirche gegen den Staat geworden ist, auf den heiligen Athanasius, und beschwört für seinen Sozialismus der zweiten Internationale den Schatten dieses militantesten Kirchenvaters.

Vor allem aber entspricht die pluralistische Auffassung dem empirisch wirklichen Zustand, wie man ihn heute in den meisten industriellen Staaten

beobachten kann. Insofern ist die pluralistische Theorie sehr modern und aktuell. Der Staat erscheint tatsächlich in weitem Maße von den verschiedenen sozialen Gruppen abhängig, bald als ein Opfer, bald als Ergebnis ihrer Abmachungen, ein Kompromißobjekt sozialer und wirtschaftlicher Machtgruppen, ein Agglomerat heterogener Faktoren, Parteien, Interessenverbände, Konzerne, Gewerkschaften, Kirchen usw., die sich untereinander verständigen. Im Kompromiß der sozialen Mächte ist der Staat geschwächt und relativiert, ja überhaupt problematisch geworden, weil schwer zu erkennen ist, was ihm noch an selbständiger Bedeutung zukommt. Er scheint, wenn nicht geradezu der Diener oder das Instrument einer herrschenden Klasse oder Partei, so doch ein bloßes Produkt des Ausgleichs mehrerer kämpfender Gruppen geworden zu sein, bestenfalls ein pouvoir neutre et intermédiaire, ein neutraler Vermittler, eine Ausgleichsinstanz zwischen den miteinander kämpfenden Gruppen, eine Art clearing office, ein Schlichter, der sich jeder autoritären Entscheidung enthält, der völlig darauf verzichtet, die sozialen, wirtschaftlichen, religiösen Gegensätze zu beherrschen, der sie sogar ignoriert und offiziell nicht kennen darf. Er wird ein „agnostischer" Staat, der *stato agnostico,* den die faschistische Kritik verhöhnt. Gegenüber einem solchen Gebilde muß die ethische Frage der Treue und Loyalität anders beantwortet werden als gegenüber einer eindeutigen, überragenden und umfassenden Einheit. Das einzelne Individuum fühlt sich deshalb heute in vielen Staaten tatsächlich in einer Pluralität ethischer Bindungen und ist durch religiöse Gemeinschaften, wirtschaftliche Verbände, kulturelle Gruppen und Parteien gebunden, ohne daß es im Konfliktsfall eine anerkannte Entscheidung über die Reihenfolge der vielen Bindungen gäbe.

Einen solchen Zustand der empirischen Wirklichkeit des sozialen Lebens darf die philosophische Erörterung nicht unbeachtet lassen. Denn bei einem Gegenstande wie dem Staat ist der Hinweis auf den Zustand empirischer Wirklichkeit durchaus ein philosophisches und moralisches Argument. Der Wert des Staates liegt für jede staatsphilosophische Betrachtung — gleichgültig, ob individualistischer oder kollektivistischer Richtung — doch jedenfalls in seiner konkreten Wirklichkeit, und ein nicht wirklicher Staat kann nicht Träger oder Adressat konkreter staatsethischer Ansprüche, Pflichten und Gefühle sein. Ethische Beziehungen wie Treue und Loyalität sind in der Wirklichkeit des konkreten Lebens nur gegenüber konkret existierenden Menschen oder Gebilden möglich, nicht gegenüber Konstruktionen und Fiktionen. Deshalb ist es auch staatsphilosophisch und staatsethisch nicht gleichgültig, ob der frühere Anspruch des Staates, allen anderen sozialen Gruppen im Konfliktsfall überlegen zu sein, jetzt entfällt. Auch für eine individualistische Staatstheorie besteht die Leistung des Staates darin, daß er die konkrete Situation bestimmt, in welcher überhaupt erst moralische und rechtliche Normen gelten können. Jede Norm setzt nämlich eine normale Situation voraus. Keine Norm gilt im Leeren, keine in einer (mit Bezug auf die Norm) abnormen Situation. Wenn der Staat die „äußeren

Bedingungen der Sittlichkeit" setzt, so bedeutet das: er schafft die normale Situation. Nur darum ist er (nach Locke wie nach Kant) der oberste Richter. Bestimmt nicht mehr der Staat, sondern die eine oder andere soziale Gruppe von sich aus diese konkrete Normalität der Situation des einzelnen, die konkrete Ordnung, in welcher der einzelne lebt, so entfällt auch der ethische Anspruch des Staates auf Treue und Loyalität.

IV.

Trotz seiner Übereinstimmung mit empirischen Wahrnehmungen und trotz seiner großen philosophischen Beachtlichkeit kann ein derartiger Pluralismus nicht das letzte Wort des heutigen staatsethischen Problems sein. Geistesgeschichtlich betrachtet sind jene pluralistischen, gegen den in sich einheitlichen Staat gerichteten Argumente keineswegs so außerordentlich neu und modern, wie es zuerst den Anschein hat, wenn man, unter dem großen Eindruck der rapiden Umgruppierungen des heutigen sozialen Lebens, summarisch daran erinnert, daß Jahrtausende hindurch alle Staatsphilosophen von Plato bis Hegel die Einheit des Staates als höchsten Wert auffaßten. In Wahrheit gibt es bei allen diesen Philosophen viele Abstufungen, sehr starke Kritik an monistischen Überspannungen und sehr viele Vorbehalte zugunsten selbständiger sozialer Gruppen der verschiedensten Art. Bekannt sind die Aristotelischen Einwendungen gegen Platos Übertreibung des politischen Monismus: Die *πόλις*, meint er, muß eine Einheit sein, *μίαν εἶναι*, wie auch die *οἰκία*, aber nicht ganz und gar, *ἀλλ' οὐ πάντως* (Politik II 2, 19 und an vielen anderen Stellen des zweiten Buches). Thomas von Aquin, dessen Monismus schon wegen seines Monotheismus sehr stark hervortritt, der in der Einheit den Wert des Staates erblickt und Einheit mit Frieden gleichsetzt (et ideo id ad quod tendit intentio multitudinem gubernantis est unitas sive pax, Summa Theol. Ia. Q. 103 Art. 3), sagt doch im Anschluß an Aristoteles, daß die aufs äußerste getriebene Einheit den Staat zerstöre (maxima unitas destruit civitatem). Außerdem steht bei ihm, wie bei allen Philosophen des Katholizismus, die Kirche als selbständige societas perfecta neben dem Staat, der ebenfalls societas perfecta sein soll. Das ist ein Dualismus, der, wie jede Preisgabe der einfachen Einheit, einer Erweiterung zum Pluralismus viele Argumente bietet. Aus dieser eigenartigen Haltung gegen den Staat erklärt sich jene auf den ersten Blick etwas seltsame geistesgeschichtliche Allianz von römisch-katholischer Kirche und gewerkschaftlichem Föderalismus, die bei Laski zutage tritt. Gleichzeitig aber ist damit bewiesen, daß Laskis staatstheoretischer Pluralismus einer größeren philosophischen Vertiefung bedarf, wenn er nicht von dem naheliegenden Einwand betroffen werden soll, daß die von ihm verwerteten Argumente der katholischen Staatsphilosophie doch gerade aus einem besonders entschiedenen Universalismus hervorgehen. Die römisch-katholische Kirche ist kein pluralistisches Gebilde, und in ihrem Kampf gegen den Staat ist der Pluralismus wenigstens seit dem 16. Jahrhundert auf der Seite der nationalen Staaten. Eine

pluralistische Sozialtheorie widerspricht sich selbst, wenn sie den Monismus und Universalismus der römisch-katholischen Kirche, zum Universalismus der zweiten oder dritten Internationale säkularisiert, gegen den Staat ausspielt und dabei immer noch pluralistisch bleiben will.

Schon in der Zweideutigkeit einer solchen geistesgeschichtlichen Koalition zeigt sich, daß der Pluralismus dieser modernen Sozialtheorie undeutlich und in sich selbst problematisch ist. Er ist polemisch gegen die bestehende staatliche Einheit gerichtet und sucht sie zu relativieren. Gleichzeitig sprechen die pluralistischen Theoretiker an den entscheidenden Punkten ihrer Argumentation meistens eine extrem individualistische Sprache. Insbesondere wird auf die naheliegende und entscheidende Frage, wer den unvermeidlichen Konflikt der vielen verschiedenen Treue- und Loyalitätsbeziehungen entscheidet, die Antwort gegeben: das einzelne Individuum entscheidet selbst. Das bedeutet einen zweifachen Widerspruch. Erstens handelt es sich doch um eine soziale Situation, die das Individuum erfaßt, aber nicht beliebig von ihm geändert werden kann; es handelt sich um eine Angelegenheit der Sozialethik und nicht der innerlichen Autonomie des einzelnen. Zwar entspricht es einer angelsächsischen Gesinnung, derartig individualistisch zu antworten und die letzte Entscheidung dem einzelnen anheimzugeben, aber eine pluralistische Sozialethik gibt damit gerade das wieder auf, was an ihr interessant und wertvoll war, nämlich die Berücksichtigung der konkreten empirischen Macht sozialer Gruppen und der empirischen Situation, wie sie durch die Zugehörigkeit des Individuums zu mehreren solcher sozialen Gruppen bestimmt wird. Es ist überdies empirisch unrichtig, daß das Individuum und nicht eine soziale Gruppe entscheide. Vielleicht gibt es einige gewandte und bewegliche Individuen, denen das Kunststück gelingt, sich zwischen den vielen mächtigen sozialen Gruppen frei zu halten, wie man von einer Eisscholle zur andern springt. Aber diese equilibristische Art von Freiheit wird man nicht als normale ethische Pflicht von der Masse der normalen Staatsbürger verlangen können. Auch ist sie das Gegenteil einer Entscheidung sozialer Konflikte. Wahrscheinlich werden in der Empirie, wenn die Einheit des Staates entfällt, die verschiedenen sozialen Gruppen als solche die Entscheidung von sich aus, d. h. von ihren Gruppeninteressen aus, treffen. Für das empirische Individuum aber gibt es erfahrungsgemäß keinen anderen Spielraum seiner Freiheit als denjenigen, den ein starker Staat ihm zu garantieren vermag. Sozialer Pluralismus im Gegensatz zu staatlicher Einheit bedeutet weiter nichts, als daß der Konflikt der sozialen Pflichten der Entscheidung der einzelnen Gruppe überlassen bleibt. Das bedeutet dann Souveränität der sozialen Gruppen, nicht aber Freiheit und Autonomie des einzelnen Individuums. Der zweite Widerspruch liegt darin, daß der ethische Individualismus sein Korrelat im Begriff der Menschheit hat. Der empirische einzelne kann sich nicht selbst genügen und nicht von seiner Einzelheit aus ethische Konflikte des sozialen Lebens entscheiden. Für eine Individualethik hat der einzelne seinen Wert nur als Mensch; der maß-

gebende Begriff ist demnach der der Menschheit. Wirklich erscheint bei Laski die Menschheit als höchste Instanz, und zwar die Menschheit als Ganzes; und Cole meint, wenn auch unklar, mit dem Wort „society" wohl etwas Ähnliches wie Menschheit. Das aber ist der denkbar weiteste und größte Universalismus und Monismus und alles andere als eine pluralistische Theorie.

Ebenso undeutlich wie der eigene Pluralismus bleibt der Gegner jener Theorie, nämlich der Staat als die Einheit, die vom Pluralismus erfaßt werden soll. Schon aus den obigen philosophiegeschichtlichen Andeutungen läßt sich entnehmen, daß die politische Einheit niemals so absolut monistisch und alle anderen sozialen Gruppen vernichtend aufgefaßt werden kann und aufgefaßt worden ist, wie es die „Pluralisten" aus polemischen Gründen manchmal hinstellen und wie es nach den simplifizierenden Formen von Juristen manchmal anzunehmen ist. Wenn Juristen von der „Allmacht" des Souveräns, des Königs oder des Parlaments sprechen, so muß man ihre barock übertreibenden Formeln daraus verstehen, daß es sich im Staat des 16. bis 18. Jahrhunderts darum handelte, das pluralistische Chaos der Kirchen und Stände zu überwinden. Man macht sich die Aufgabe zu leicht, wenn man sich an solche Redewendungen hält. Auch der absolute Fürst des 17. und 18. Jahrhunderts war gezwungen, göttliches und natürliches Recht, d. h. soziologisch gesprochen, Kirche und Familie zu respektieren und die mannigfachsten Rücksichten auf überlieferte Einrichtungen und wohlerworbene Rechte zu nehmen. Die Einheit des Staates ist stets eine Einheit aus sozialen Vielheiten gewesen. Sie war zu verschiedenen Zeiten und in verschiedenen Staaten sehr verschieden, immer aber komplex und in gewissem Sinn in sich selbst pluralistisch. Mit dem Hinweis auf diese selbstverständliche Komplexität ist vielleicht ein überspannter Monismus widerlegt, nicht aber das Problem der politischen Einheit gelöst. Außerdem aber gibt es doch, auch abgesehen von jener Komplexität, viele verschiedenartige Gestaltungsmöglichkeiten der politischen Einheit. Es gibt Einheit von oben (durch Befehl und Macht) und Einheit von unten (aus der substantiellen Homogenität eines Volkes); Einheit durch fortwährende Vereinbarungen und Kompromisse sozialer Gruppen oder durch anderweitige, irgendwie bewirkte Ausbalanzierungen dieser Gruppen; eine Einheit von innen her und eine, die nur auf dem Druck von außen beruht; eine mehr statische und eine sich beständig funktionell integrierende dynamische Einheit; es gibt endlich Einheit durch Macht und Einheit durch Konsens. Dieser letzte einfache Gegensatz beherrscht die Staatsethik des Pluralismus, deren ethischer Sinn offenbar darin liegt, daß sie nur die Einheit durch Konsens ethisch gelten läßt. Mit Recht. Aber damit beginnt erst das aktuelle Problem. Denn jeder, auch der „freie" Konsens, ist irgendwie motiviert und herbeigeführt. Macht bewirkt Konsens, und zwar oft einen vernünftigen und ethisch berechtigten Konsens; und umgekehrt: Konsens bewirkt Macht, und zwar oft eine unvernünftige und — trotz des Konsenses — ethisch verwerfliche Macht. Pragmatisch und empirisch gesehen

erhebt sich dann die Frage, wer über die Mittel verfügt, den „freien" Konsens der Massen herbeizuführen, über die wirtschaftlichen, pädagogischen, psychotechnischen Mittel der verschiedensten Art, mit deren Hilfe erfahrungsgemäß ein Konsens herbeigeführt werden kann. Sind die Mittel in den Händen sozialer Gruppen oder einzelner Menschen und der Kontrolle des Staates entzogen, so ist es allerdings mit dem, was offiziell noch „Staat" heißt, zu Ende, die politische Macht ist unsichtbar und unverantwortlich geworden, aber das sozial-ethische Problem ist mit dieser Feststellung nicht gelöst.

Der letzte und tiefste Grund aller solcher Unklarheiten und sogar Widersprüche liegt darin, daß die Vorstellung vom Staat bei den pluralistischen Staatstheoretikern unklar ist. Meistens denken sie, rein polemisch, an die Reste des alten „absoluten" Staates des 17. und 18. Jahrhunderts. Staat bedeutet dann Regierungsapparat, Verwaltungsmaschine, kurz Dinge, die selbstverständlich nur instrumental gewertet werden können, die jedenfalls kein Gegenstand von Treue und Loyalität sind und deren sich die verschiedenen sozialen Gruppen mit Recht bemächtigen, indem sie die Reste unter sich teilen. Daneben aber ist der Staat dann doch wieder auch bei jenen Pluralisten die immer von neuem, und zwar gerade auch aus den Kompromissen der verschiedenen sozialen Gruppen sich integrierende politische Einheit, die als solche gewisse ethische Ansprüche machen kann, sei es auch nur den Anspruch, daß die Abmachungen und Kompromisse gehalten werden. Das wäre eine, wenn auch sehr problematische, Ethik des „pacta sunt servanda". Es ist natürlich möglich, das Wort „Staat" geschichtlich auf den absoluten Staat des 17. und 18. Jahrhunderts zu beschränken. Dann ist es leicht, ihn heute ethisch zu bekämpfen. Aber es kommt nicht auf das Wort an, das seine Geschichte hat und unmodern werden kann, sondern auf die Sache, nämlich das Problem der politischen Einheit eines Volkes. Hier nun herrscht, wie fast überall, so auch bei den pluralistischen Sozialtheoretikern, der meistens in kritikloser Unbewußtheit verbleibende Irrtum, daß das Politische eine eigene Substanz neben anderen Substanzen „sozialer Assoziationen" bedeute, daß es neben Religion, Wirtschaft, Sprache, Kultur und Recht einen besonderen Gehalt darstelle, und daß infolgedessen die politische Gruppe koordiniert neben die anderen Gruppen gestellt werden könne, neben Kirche, Konzern, Gewerkschaft, Nation, Kultur- oder Rechtsgemeinschaften der verschiedensten Art. Die politische Einheit wird dann eine besondere, zu anderen Einheiten hinzutretende, neue substantielle Einheit. Alle Erörterungen und Diskussionen über das Wesen des Staates und des Politischen müssen in Verwirrung geraten, solange diese weitverbreitete Vorstellung herrscht, daß es eine inhaltlich eigene politische neben anderen Sphären gäbe. Es ist dann auch leicht, den Staat als politische Einheit ad absurdum zu führen und in Grund und Boden zu widerlegen. Denn was bleibt vom Staat als der politischen Einheit übrig, wenn man alle anderen Gehalte, das Religiöse, Wirtschaftliche, Kulturelle usw. abzieht? Ist das Politische nichts als das

Ergebnis einer solchen Subtraktion, so ist es in der Tat gleich Null. Aber darin liegt eben das Mißverständnis. Richtigerweise bezeichnet das Politische nur den Intensitätsgrad einer Einheit. Die politische Einheit kann daher verschiedene Gehalte haben und in sich umfassen. Sie bezeichnet aber stets den intensivsten Grad der Einheit, von dem aus infolgedessen auch die intensivste Unterscheidung, die Gruppierung nach Freund und Feind, bestimmt wird. Die politische Einheit ist höchste Einheit, nicht, weil sie allmächtig diktiert oder alle anderen Einheiten nivelliert, sondern weil sie entscheidet und innerhalb ihrer selbst alle anderen gegensätzlichen Gruppierungen daran hindern kann, sich bis zur extremen Feindschaft (d. h. bis zum Bürgerkrieg) zu dissoziieren. Da wo sie ist, können die sozialen Konflikte der Individuen und sozialen Gruppen entschieden werden, so daß eine Ordnung, d. h. eine normale Situation besteht. Die intensivste Einheit ist entweder da oder nicht da; sie kann sich auflösen, dann entfällt die normale Ordnung. Aber unentrinnbar ist sie immer Einheit, denn es gibt keine Pluralität der normalen Situationen, und unvermeidlich geht von ihr, solange sie überhaupt da ist, die Entscheidung aus. Jede soziale Gruppe, gleichgültig, welcher Art und welchen Sachgehaltes, wird in dem Maße politisch, in dem sie an der Entscheidung beteiligt ist oder gar die Entscheidung bei sich konzentriert. Weil das Politische keine eigene Substanz hat, kann der Punkt des Politischen von jedem Gebiet aus gewonnen werden, und jede soziale Gruppe, Kirche, Gewerkschaft, Konzern, Nation, wird politisch und damit staatlich, wenn sie sich in diesem Punkt der höchsten Intensität nähert. Sie speist mit ihren Sachgehalten und Werten die politische Einheit, die von den verschiedenen Gebieten menschlichen Lebens und Denkens lebt und aus Wissenschaft, Kultur, Religion, Recht und Sprache ihre Energien zieht. Alles menschliche Leben, auch das der höchsten geistigen Sphären, hat in seiner geschichtlichen Realisierung wenigstens potentiell einen Staat über sich, der aus solchen Inhalten und Substanzen stark und mächtig wird, wie der mythische Adler des Zeus, der sich aus den Eingeweiden des Prometheus nährt.

V.

Die Unklarheiten und Widersprüche, die sich in den pluralistischen Sozialtheorien nachweisen lassen, haben ihren Grund nicht im Pluralismus, sondern nur in der unrichtigen Anwendung eines an sich richtigen und in allen Problemen des objektiven Geistes unumgänglichen Pluralismus. Denn die Welt des objektiven Geistes ist eine pluralistische Welt: Pluralismus der Rassen und Völker, der Religionen und Kulturen, der Sprachen und der Rechtssysteme. Es kommt nicht darauf an, diesen gegebenen Pluralismus zu leugnen und mit Universalismen und Monismen zu vergewaltigen, vielmehr den Pluralismus richtig zu placieren.

Auch die politische Welt ist wesentlich pluralistisch. Doch sind Träger dieses Pluralismus die politischen Einheiten als solche, d. h. die Staaten. Insbesondere sind die modernen europäischen Staaten im 16. und 17. Jahr-

hundert aus der Auflösung eines Universalismus entstanden, und ihr Souveränitätsbegriff richtet sich polemisch sowohl gegen den universalen Anspruch einer Weltmonarchie des Kaisertums, wie gegen die ebenfalls universalen politischen Ansprüche des Papsttums. Es ist ein geistesgeschichtliches Mißverständnis erstaunlicher Art, diese pluralen politischen Einheiten unter Berufung auf universale und monistische Vorstellungen auflösen zu wollen und das als Pluralismus hinzustellen, und zwar sogar noch, wie Laski es tut, unter Berufung auf William James. Im System der „Politischen Theologie" entspricht dem Pluralismus des Weltbildes von James das Zeitalter der heutigen demokratischen Nationalstaaten mit ihrem Pluralismus der auf nationaler Grundlage staatlich gesinnten Völker. Die Monarchie ist nach ihrer ideellen Tendenz und Argumentation eher universalistisch, weil sie von Gott sein muß, wenn sie sich nicht demokratisch durch den Willen des Volkes rechtfertigt. Die Demokratie dagegen führt zur Anerkennung jedes der vielen Völker als einer politischen Einheit. Ein Philosoph des Pluralismus sagt daher mit Recht: „Ebenso wie in dem sozialen Leben jetzt und für immer der δῆμος in den Vordergrund getreten ist, und es darum in der zivilisierten Welt nicht mehr Könige geben kann, die nicht Diener des Volkes sind, so tritt auch auf dem Gebiete der Philosophie das Seiende selbst in seinem Ganzen und in aller seiner Mannigfaltigkeit, d. h. das βάθος der Erfahrung als gesetzgebend hervor, und die Zeit seiner verschiedenen Schematisierungen und Abplattungen ist unwiderruflich vorüber" (Boris Jakowenko, Vom Wesen des Pluralismus, Bonn 1928).

Die Pluralität der Staaten, d. h. der politischen Einheiten der verschiedenen Völker, ist demnach der echte Ausdruck eines richtig verstandenen Pluralismus. Universalmonistische Begriffe wie Gott, Welt und Menschheit sind höchste Begriffe und thronen hoch, sehr hoch über jener Pluralität der konkreten Wirklichkeit. Sie behalten ihre Dignität als höchste Begriffe nur, solange sie an ihrer höchsten Stelle bleiben. Sie verändern ihr Wesen sofort und verfehlen ihren Sinn und ihre Aufgabe, wenn sie sich ins Handgemenge des politischen Lebens mischen und eine falsche Macht und eine falsche Nähe bekommen. Ich möchte nicht so weit gehen, sie in eine Parallele mit Max Schelers Konzeption vom Geist zu stellen und von ihnen zu sagen, daß sie gegenüber dem konkreten Leben der Völker und sozialen Gruppen so ohnmächtig sind, wie es in Schelers Metaphysik der Geist gegenüber dem Leben und den Trieben ist. Doch sind sie nur regulative Ideen ohne direkte oder indirekte Gewalt. Darin liegt ihr Wert und ihre Unentbehrlichkeit. Es gibt gewiß kein menschliches, auch kein politisches Leben ohne die Idee der Menschlichkeit. Aber diese Idee konstituiert nichts, jedenfalls keine unterscheidbare Gemeinschaft. Alle Völker, alle Klassen, alle Angehörigen aller Religionen, Christen und Sarazenen, Kapitalisten und Proletarier, Gute und Böse, Gerechte und Ungerechte, Delinquent und Richter sind Menschen, und mit Hilfe eines solchen universalen Begriffs läßt sich jede Unterscheidung negieren und

jede konkrete Gemeinschaft sprengen. Solche höchsten Ideen können und sollen temperieren und modifizieren. Sobald aber bestimmte Völker und soziale Gruppen oder auch einzelne Menschen sie benutzen, um sich mit ihnen zu identifizieren, verwandelt sich die regulative Idee in ein furchtbares Instrument menschlicher Herrschsucht. Schon in dem engen und für die Volksgenossen wenigstens auf längere Zeit übersichtlichen Rahmen eines Staates ist es ein gefährlicher Betrug, wenn einzelne soziale Gruppen ihre Sonderinteressen im Namen des Ganzen verfolgen und sich unberechtigterweise mit dem Staat identifizieren. Dann dient der Name des Staates nur politischer Unterdrückung und Entrechtung. Wenn aber erst höchste und universale Begriffe wie Menschheit politisch benutzt werden, um ein einzelnes Volk oder eine bestimmte soziale Organisation mit ihnen zu identifizieren, dann entsteht die Möglichkeit furchtbarster Expansion und eines mörderischen Imperialismus. Hierfür läßt sich der Name der Menschheit nicht weniger mißbrauchen als der Name Gottes, und es könnte sein, daß sich bei vielen Völkern und großen Massen ein Gefühl verbreitet, dessen authentischer Ausdruck in der Abwandlung eines schlimmen Wortes von Proudhon enthalten ist: „Wer Menschheit sagt, will betrügen.“

Gegenüber der politischen Abnutzung solcher expansiven Ganzheiten ist es weniger anspruchsvoll, die Pluralität der zu Staaten geeinten Völker hinzunehmen und anzuerkennen. Im Vergleich zu jenen Welt und Menschheit umfassenden Universalismen ist das bescheiden, aber es rechtfertigt sich durch das immanente Maß der sozialen Größe. Jede der vielen politischen Einheiten ist freilich im Ganzen der Welt und der Menschheit nur ein Stück Ordnung, nur ein Fragment. Doch ist es das menschlicher Tat und Gemeinschaft zugängliche Stück. Soviel Betrug und Lüge auch im Staat wie in allem Menschlichen noch möglich ist, die phantastischen Dimensionen eines Welt und Menschheit umfassenden Universalbetrugs sind hier nicht möglich. In einer vom Gesetz des Pluralismus beherrschten geistigen Welt ist ein Stück konkreter Ordnung wertvoller als die leeren Allgemeinheiten einer falschen Totalität. Denn es ist eine wirkliche Ordnung, nicht eine konstruierte und fingierte Abstraktion, eine Gesamtsituation des normalen Lebens, in der konkrete Menschen und soziale Gruppen ihre konkrete Existenz haben können. Es wäre ein falscher Pluralismus, gegen die konkrete Wirklichkeit solcher pluralen Ordnungen weltumfassende Ganzheiten auszuspielen; es ist vernünftig und sinnvoll, das Nach- und Nebeneinander der Völker und Staaten gelten zu lassen, das den Inhalt der menschlichen Geschichte darstellt.

Staaten und Völker entstehen und vergehen, und es gibt starke und schwache Völker, gesunde und kranke, imposante und erbärmliche Staaten. Durch den Hinweis auf das Schwache, Kranke und Elende ist das Starke und Kräftige nicht widerlegt. Hier gilt der Satz des Aristoteles, den Rousseau seiner Abhandlung über die Ungleichheit unter den Menschen als Motto vorausgestellt hat: Non in depravatis sed in his quae bene secundum naturam se habent considerandum est quid sit naturale. Da-

durch wird aber auch klar, in welchem Maße gerade die politische Einheit menschliche Tat und Aufgabe ist, weil sie die im Rahmen des allgemeinen Pluralismus zu bewirkende maßgebende Einheit ist, das Stück konkreter Ordnung, die normale Situation. Hierfür bedarf es einer größeren Anstrengung und geistigen Leistung als zu anderen Gemeinsamkeiten und sozialen Einheiten. Insbesondere ist es leichter, eine ökonomische „Assoziation" zu realisieren als eine politische Einheit, und es ist verständlich, sogar selbstverständlich, daß die Menschen in Zeiten der Müdigkeit und Erschöpfung das Interesse an solchen Anstrengungen verlieren. Je höher und intensiver die Gemeinschaft, um so höher das Bewußtsein und die Tat, durch welche sie sich verwirklicht. Um so größer auch das Risiko des Mißerfolges. Der gelungene und vollendete Staat ist daher ebenso großartig, wie der mißlungene Staat — moralisch und ästhetisch — widerwärtig und miserabel. Man kann leicht auf die vielen mißlungenen Versuche hinweisen und auf die elenden Zerrbilder von Staaten, die es heute gibt. Aber das ist offenbar weder theoretisch, noch ethisch, noch auch nur empirisch ein Argument und keine Lösung der gestellten Aufgabe.

*

In diesem Vortrag sollte nur eine kurze Übersicht über eine geistesgeschichtliche Lage gegeben werden. Ich will mit einer kurzen thesenhaften Zusammenfassung schließen.

Staatsethik gibt es in mancherlei verschiedenartigem und sogar widerspruchsvollem Sinn. Staatsethik kann Unterwerfung des Staates unter ethische Normen bedeuten und begründet dann vor allem Pflichten des Staates. Das setzt, wie besonders in Kants staatsethischen Darlegungen zu erkennen, einen bestehenden Staat voraus, den „jetzt bestehenden Gesetzgeber", wie Kant sich ausdrückt, dessen Existenz unproblematisch als selbstverständlich hingenommen wird. In soziologischer Konkretheit bedeutet Unterwerfung des Staates unter ethische Normen natürlich nichts anderes als Kontrolle und Herrschaft derjenigen Menschen und sozialen Gruppen, die in der konkreten Wirklichkeit gegenüber dem konkreten Staat im Namen jener ethischen Normen auftreten und sie zur Geltung bringen. Staatsethik kann ferner eine vom Staat als autonomem ethischen Subjekt gesetzte, von ihm ausgehende Ethik bedeuten, durch welche spezifische, über die non-resistance hinausgehende Pflichten gegenüber dem Staat begründet werden. Auch das setzt einen bestehenden Staat voraus. Wird nun der Staat zu einem pluralistischen Parteienstaat, so kann die Einheit des Staates nur so lange bestehen, als die zwei oder mehreren Parteien sich einigen, indem sie gemeinsame Prämissen anerkennen. Die Einheit beruht dann insbesondere auf der von allen Parteien anerkannten Verfassung, die als gemeinsame Grundlage unbedingt respektiert werden muß. Staatsethik wird dann zur Verfassungsethik. Je nach der Substantialität, der Eindeutigkeit und der Autorität der Verfassung kann darin eine sehr wirksame Einheit liegen. Es kann aber auch sein, daß sich die Verfassung zur bloßen Spielregel und ihre Ethik zur bloßen Ethik des fair play ver-

flüchtigt und daß es schließlich, bei pluralistischer Auflösung der Einheit des politischen Ganzen, dahin kommt, daß die Einheit nur noch ein Agglomerat von wechselnden Vereinbarungen heterogener Gruppen ist. Die Verfassungsethik verflüchtigt sich dann noch weiter, und zwar in die Ethik des Satzes pacta sunt servanda. In allen genannten Fällen von Staatsethik ist der Staat noch eine Einheit, sei es, wie in den beiden ersten Fällen — Unterwerfung des Staates unter die Ethik oder Aufstellung des Staates als eines übergeordneten ethischen Subjekts — eine als konkret bestehend vorausgesetzte Einheit, sei es eine in der gemeinsamen Anerkennung der Verfassungsgrundlage oder der Spielregel enthaltene, aber ebenfalls vorausgesetzte Einheit. Nur auf den Satz pacta sunt servanda läßt sich keine Einheit des Staates gründen, denn die einzelnen sozialen Gruppen als vertragschließende Subjekte sind dann als solche die maßgebenden Größen, die sich des Vertrages bedienen und untereinander nur noch durch ein vertragliches Band gebunden sind. Sie stehen als selbständige politische Größen einander gegenüber, und was es an Einheit gibt, ist nur das Resultat eines (wie alle Bündnisse und Verträge) kündbaren Bündnisses. Der Vertrag hat dann nur den Sinn eines Friedensschlusses zwischen den paktierenden Gruppen, und ein Friedensschluß hat, ob die Parteien wollen oder nicht, immer einen Bezug auf die, wenn auch vielleicht entfernte Möglichkeit eines Krieges. Im Hintergrund dieser Art Vertragsethik steht daher immer eine Ethik des Bürgerkrieges; im Vordergrund steht die offenbare Unzulänglichkeit des Satzes pacta sunt servanda, der, konkret gesprochen, nicht viel mehr sein kann als eine Legitimierung des jeweiligen status quo, ähnlich wie er im Privatleben eine vortreffliche Ethik von Wucherern abzugeben vermag. Wird die staatliche Einheit in der Wirklichkeit des sozialen Lebens problematisch, so ergibt sich ein für jeden Staatsbürger unerträglicher Zustand, denn damit entfällt die normale Situation und die Voraussetzung jeder ethischen und jeder rechtlichen Norm. Dann erhält der Begriff der Staatsethik einen neuen Inhalt, und es ergibt sich eine neue Aufgabe, die Arbeit an der bewußten Herbeiführung jener Einheit, die Pflicht, daran mitzuwirken, daß ein Stück konkreter und realer Ordnung sich realisiert und die Situation wieder normal wird. Dann tritt neben die Pflicht des Staates, die in seiner Unterwerfung unter ethische Normen liegt, und neben die Pflichten gegenüber dem Staat eine weitere ganz anders geartete staatsethische Pflicht, nämlich die Pflicht zum Staat.

17. Die Wendung zum totalen Staat (1931)

Die Verfassungssituation der Gegenwart ist zunächst dadurch gekennzeichnet, daß zahlreiche Einrichtungen und Normierungen des 19. Jahrhundert unverändert beibehalten sind, die heutige Situation aber sich gegenüber der früheren völlig geändert hat. Die deutschen Verfassungen des 19. Jahrhunderts stehen in einer Epoche, deren Grundstruktur von der großen deutschen Staatslehre dieser Zeit auf eine klare und brauchbare Grundformel gebracht worden ist: die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft. Es ist dabei eine zweite, hier nicht interessierende Frage, wie man den Staat und wie die Gesellschaft bewertet, ob man das eine dem andern überordnet oder nicht, ob und wie das eine vom andern abhängig ist usw. Das alles hebt die Unterscheidung nicht auf. Ferner ist zu beachten, daß „Gesellschaft" wesentlich ein polemischer Begriff war und als Gegenvorstellung den konkreten, damals bestehenden, monarchischen Militär- und Beamtenstaat im Auge hatte, demgegenüber das, was *nicht* zu diesem Staat gehörte, eben Gesellschaft hieß. Der Staat war damals unterscheidbar von der Gesellschaft. Er war stark genug, um sich den übrigen sozialen Kräften selbständig gegenüberzustellen und dadurch die Gruppierung von sich aus zu bestimmen, so daß alle die zahlreichen Verschiedenheiten innerhalb der „staatsfreien" Gesellschaft — konfessionelle, kulturelle, wirtschaftliche Gegensätze — von ihm aus, und nötigenfalls durch den gemeinsamen Gegensatz gegen ihn, relativiert wurden und die Zusammenfassung zur „Gesellschaft" nicht hinderten. Andrerseits aber hielt er sich in einer weitgehenden Neutralität und Nichtintervention gegenüber Religion und Wirtschaft und respektierte in weitem Maße die Autonomie dieser Lebens- und Sachgebiete; er war also nicht in dem Sinne absolut und nicht so stark, daß er alles Nichtstaatliche bedeutungslos gemacht hätte. Auf diese Weise war ein Gleichgewicht und ein Dualismus möglich; insbesondere konnte man einen religions- und weltanschauungslosen, sogar völlig agnostischen Staat für möglich halten und eine staatsfreie Wirtschaft wie einen wirtschaftsfreien Staat konstruieren. Der bestimmende Beziehungspunkt blieb jedoch der Staat, weil dieser in konkreter Deutlichkeit und Unterscheidbarkeit vor Augen stand. Noch heute soll das vieldeutige Wort „Gesellschaft", soweit es hier interessiert, vor allem etwas bezeichnen, was *nicht* Staat, gelegentlich außerdem auch, was nicht Kirche ist[1]. Allen wichtigen Einrichtungen und Normierungen des öffentlichen

[1] Die einfachste und klarste Zusammenfassung der oft unfaßbar vieldeutigen Vorstellungen von der „Gesellschaft" findet sich bei Eduard Spranger, Das Wesen der deutschen Universität (Akademisches Deutschland III, 1, S. 9): „Im deutschen soziologischen Sprachgebrauch ist es üblich, die unendliche Fülle von freien und organi-

Rechts, die sich im Laufe des 19. Jahrhunderts in Deutschland entwickelt haben und die einen großen Teil unseres öffentlichen Rechts ausmachen, liegt jene Unterscheidung als Voraussetzung zugrunde. Daß man allgemein den Staat der deutschen konstitutionellen Monarchie mit seinen Gegenüberstellungen von Fürst und Volk, Krone und Kammer, Regierung und Volksvertretung als „dualistisch" konstruiert hat, ist nur ein Ausdruck des allgemeineren, fundamentalen Dualismus von Staat und Gesellschaft. Die Volksvertretung, das Parlament, die gesetzgebende Körperschaft, war als der Schauplatz gedacht, auf dem die Gesellschaft erschien und dem Staat gegenübertrat. Hier sollte sie sich in den Staat (oder der Staat sich in sie) hineinintegrieren[1].

In allen wichtigen Begriffsbildungen äußert sich die dualistische Grundstruktur. Die Verfassung gilt als Vertrag zwischen Fürst und Volk. Der wesentliche Inhalt eines staatlichen Gesetzes wird darin gefunden, daß es „in Freiheit und Eigentum der Bürger eingreift". Eine Rechtsverordnung wendet sich, zum Unterschiede von einer Verwaltungsverordnung, die nur an die Behörden und Beamten ergeht, an alle Staatsbürger. Das Budgetrecht beruht auf der Vorstellung, daß zwischen den beiden Partnern regelmäßig eine Budgetvereinbarung zustande kommt, und noch in der letzten Auflage des Lehrbuches Meyer-Anschütz (1919, S. 890, 897) heißt das Budgetgesetz „Budgetvereinbarung". Wenn man für einen Verwaltungsakt wie die Veranschlagung des Staatshaushalts ein sogenanntes formelles Gesetz verlangt, so zeigt sich in dieser Formalisierung nichts anderes als die Politisierung des Begriffs: die politische Macht des Parlaments ist groß genug,

---

sierten, gewachsenen und geschaffenen, flüchtigen und dauernden Formen menschlichen Verbundenseins, die nicht Staat und nicht Kirche sind, kurzweg als die „Gesellschaft" zu bezeichnen. Das Gebilde ist so nebelhaft wie das ‚Milieu'." Diese Bemerkung Sprangers trifft den negativen Charakter der Vorstellung „Gesellschaft", sie wird aber, wie mir scheint, der weiteren geschichtlichen Tatsache nicht gerecht, daß „Gesellschaft" in der konkreten Situation des 19. Jahrhunderts nicht nur einen negativen, sondern darüber hinaus auch noch einen spezifisch politischen, also polemischen Sinn hatte, wodurch das Wort aufhört, „nebelhaft" zu sein und die konkrete Präzision gewinnt, die ein politischer Begriff durch seinen konkreten Gegenbegriff erhält. Infolgedessen haben auch die mit Hilfe des Wortes societas gebildeten Begriffe dieser Situation, sobald sie zu geschichtlicher Bedeutung kommen, meistens einen oppositionellen Sinn, nicht nur „Sozialismus", sondern auch die „Soziologie", die, wie Carl Brinkmann sagt, als eine „Oppositionswissenschaft" entstanden ist (Versuch einer Gesellschaftswissenschaft, München und Leipzig 1919). Herr stud. jur. G. Wiebeck (Berlin) macht mich auf eine Stelle des Buches von L. v. Hasner, Filosofie des Rechts und seiner Geschichte in Grundlinien, Prag 1851, S. 82, aufmerksam, die folgenden, auch für die weiteren Ausführungen des obenstehenden Textes, namentlich für die Lage einer in „Selbstorganisation" befindlichen Gesellschaft interessanten Wortlaut hat: „Die Gesellschaft aber als schwirrende, unorganisierte Masse ist keine ethische, sondern nur eine transitorische, historische Gestalt. Organisiert ist sie eine ethische, aber eben der Staat selbst, wenn dieser sonst etwas mehr sein soll, als ein abstractum."

[1] Zum Beispiel statt Vieler Lorenz von Stein, Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich, Bd. 2 (Ausgabe von Gottfried Salomon, München 1921, II, S. 41): Die Kammer ist das Organ, „durch welches die Gesellschaft den Staat beherrscht", oder die inhaltreiche Bemerkung von Rudolf Gneist, Die nationale Rechtsidee von den Ständen, Berlin 1894, S. 269: das allgemeine Verlangen nach geheimer Abstimmung ist „das untrügliche Zeichen der Überflutung des Staates durch die Gesellschaft".

um es einerseits durchzusetzen, daß eine Normierung nur dann als Gesetz gilt, wenn das Parlament mitgewirkt hat, und gleichzeitig auf der andern Seite einen formellen, d. h. von dem sachlichen Inhalt des Vorganges absehenden Gesetzesbegriff zu erobern; diese Formalisierung bringt also nur den politischen Erfolg der Volksvertretung gegenüber der Regierung, der Gesellschaft gegenüber dem monarchischen Beamtenstaat, zum Ausdruck. Auch die Selbstverwaltung setzt in allen ihren Einrichtungen die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft voraus; Selbstverwaltung ist ein Teil der dem Staat und seinem Beamtentum gegenüberstehenden Gesellschaft; auf dieser Grundvoraussetzung haben sich ihre Begriffe und Einrichtungen im 19. Jahrhundert entwickelt und formuliert.

Ein solcher „dualistischer" Staat ist eine Balancierung von zwei verschiedenen Staatsarten: er ist ein Regierungsstaat und ein Gesetzgebungsstaat zu gleicher Zeit. Er entwickelt sich um so mehr zum Gesetzgebungsstaat, je mehr das Parlament, als die gesetzgebende Körperschaft, der Regierung, d. h. je mehr die damalige Gesellschaft dem damals bestehenden Staat sich überlegen zeigt. Man kann alle Staaten nach dem Gebiet staatlicher Tätigkeit einteilen, auf dem sie das Zentrum ihrer Tätigkeit finden. Danach gibt es Justiz- oder besser: Jurisdiktionsstaaten, daneben Staaten, die wesentlich Regierung und Exekutive sind, und endlich Gesetzgebungsstaaten. Der mittelalterliche Staat, wie auch in weitem Maße bis in die Gegenwart hinein das angelsächsische Staatsdenken, geht davon aus, daß der Kern der Staatsgewalt in der Gerichtsbarkeit liegt. Staatsgewalt und Jurisdiktion werden hier gleichgesetzt, wie das heute noch der Ausdrucksweise des Codex Juris Canonici (z. B. can. 196, 218) entspricht, wobei allerdings zu beachten ist, daß die maßgebende Umschreibung der Autorität der römisch-katholischen Kirche und ihrer höchsten Ämter sich nicht in dem Bild eines Richters, sondern dem eines Hirten über seiner Herde äußert. Der seit dem 16. Jahrhundert seine Form gewinnende absolute Staat ist gerade aus dem Zusammenbruch und der Auflösung des mittelalterlichen, pluralistischen, feudal-ständischen Rechtsstaats und seiner Jurisdiktion entstanden und stützt sich auf Militär und Beamtentum. Er ist daher wesentlich ein Staat der Exekutive und der Regierung. Seine ratio, die ratio status, die oft mißdeutete Staatsräson, liegt nicht in inhaltsvollen Normen, sondern in der Effektivität, mit der er eine Situation schafft, in welcher überhaupt erst Normen gelten können, weil der Staat der Ursache aller Unordnung und Bürgerkriege, dem Kampf um das normativ Richtige, ein Ende macht. Dieser Staat „stellt die öffentliche Ordnung und Sicherheit her". Erst als das eingetreten war, konnte der Gesetzgebungsstaat der bürgerlich-rechtsstaatlichen Verfassung in ihn eindringen. Im sog. Ausnahmezustand tritt dann das jeweilige Zentrum des Staates offen zutage. Der Justizstaat bedient sich hierfür des Standrechts (genauer: der Standgerichtsbarkeit), d. h. einer summarischen Justiz; der Staat als Exekutive vor allem des, nötigenfalls mit der Suspension von Grundrechten verbundenen, Übergangs der vollziehenden Gewalt; der Gesetzgebungs-

staat der Not- und Ausnahmezustandsverordnungen, d. h. eines summarischen Gesetzgebungsverfahrens[1].

Bei solchen Einteilungen und Typisierungen der Staatsarten ist immer zu beachten, daß es einen reinen Gesetzgebungsstaat ebensowenig geben kann wie einen reinen Jurisdiktionsstaat oder einen Staat, der restlos nichts anderes wäre als Regierung und Verwaltung. Insofern ist jeder Staat eine Verbindung und Mischung dieser Arten, ein status mixtus. Aber mit diesem Vorbehalt läßt sich eine brauchbare Charakterisierung der Staaten nach dem Zentralgebiet der staatlichen Tätigkeit gewinnen. Daher ist es berechtigt und für das Problem des Hüters der Verfassung besonders aufschlußreich, den bürgerlichen Rechts- und Verfassungsstaat, wie er sich im 19. Jahrhundert entwickelt hat, als einen Gesetzgebungsstaat zu kennzeichnen. Es gehört, wie Richard Thoma treffend gesagt hat, zu den „artbestimmenden Tendenzen des modernen Staates", die Dezision, „über deren Vernünftigkeit und Gerechtigkeit man immer streiten kann, dem Gesetzgeber zu überlassen, dem Richter zu nehmen[2]". Ein Jurisdiktionsstaat ist möglich, solange inhaltlich bestimmte Normen auch ohne die bewußte und geschriebene Normsetzung einer organisierten Zentralgewalt vorausgesetzt werden können und unbestritten anerkannt sind. In einem Gesetzgebungsstaat dagegen kann es keine Verfassungsjustiz oder Staatsgerichtsbarkeit als eigentlichen Hüter der Verfassung geben. Das ist der letzte Grund dafür, daß in einem solchen Staat die Justiz nicht von sich aus umstrittene Verfassungs- und Gesetzgebungsfragen entscheidet. In diesem Zusammenhang verdient eine Äußerung Bluntschlis ausführlich zitiert zu werden, weil sie wegen ihrer sachlichen Klarheit und in der Weisheit ihres konkreten Wissens als eine klassische Stelle der Staatslehre des 19. Jahrhunderts gelten kann. Bluntschli gibt zu, daß die Verfassung selbstverständlich auch für die Gesetzgebung gilt und diese keineswegs das Recht hat, zu tun, was ihr ausdrücklich verboten ist. Er weiß die Gründe und Vorteile der amerikanischen Praxis richterlicher Gesetzesprüfung gut zu würdigen. Dann fährt er fort: „Wenn man aber in Erwägung zieht, daß der Gesetzgeber in der Regel von der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes überzeugt ist und dieselbe will, und daß dennoch sehr leicht sich verschiedene Meinungen darüber bilden, so daß, wenn sein Ausspruch Gegenstand des Streites werden kann, das Gericht vielleicht eine andere Ansicht darüber hat als der Gesetzgeber; wenn man bedenkt, daß in diesem Falle doch die höhere Autorität des Gesetzgebers zwar nicht im Prinzip, aber im Erfolg

[1] Weiteres zum Ausnahmezustand vgl. Der Hüter der Verfassung, S. 115 f. Bei Ludwig Waldecker, Die Grundlagen des militärischen Verordnungsrechts in Zivilsachen während des Kriegszustandes, AöR. XXXVI (1917) S. 389 f. ist der Zusammenhang von Justizstaat und Standrecht wohl bemerkt, die Folgerichtigkeit der weiteren Entwicklung aber verkannt.

[2] Grundrechte und Polizeigewalt (Festgabe für das Preußische Oberverwaltungsgericht), Berlin 1925, S. 223; nicht ganz ebenso in der Aussprache auf dem deutschen Staatsrechtslehrertag in Wien, 1928, Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 5 S. 109; ferner in der Reichsgerichtsfestschrift 1929, S. 200, und Handbuch des Staatsrechts, Bd. II S. 109, 136/37.

der niedriger gestellten der Gerichte weichen und der Repräsentant der gesamten Nation im Konflikte mit einem einzelnen Organe des Staatskörpers hinter dasselbe zurückstehen müßte; wenn man die Störung und den Zwiespalt, welche auf solche Weise in den einheitlichen Gang des Staatslebens gebracht werden, überlegt und sich erinnert, daß die Gerichte ihrer jetzigen Beschaffenheit nach vorzugsweise zur Erkenntnis privatrechtlicher Normen und Rechtsverhältnisse berufen und vorzugsweise geneigt sind, auf formell-logische Momente den Nachdruck zu legen, während es sich hier gerade häufig um die wichtigen staatsrechtlichen Interessen und die allgemeine Wohlfahrt handelt, die zu erkennen und zu fördern Aufgabe des Gesetzgebers ist: so wird man dennoch dem europäischen System den Vorzug geben, obwohl dasselbe nicht vor allen Übeln schützt und an der Unvollkommenheit der menschlichen Zustände auch seinen Anteil hat. Auch gegen ungerechte Urteile der obersten Gerichte gibt es in der Regel keine äußeren Hilfsmittel. Der gesetzgebende Körper aber trägt in seiner Bildung die wichtigsten Garantien, daß er nicht seine Befugnisse in verfassungswidrigem Geiste ausübe[1]". — Der letzte Satz ist entscheidend. Er zeigt, daß für die Vorstellung des 19. Jahrhunderts das Parlament seiner Natur und seinem Wesen nach in sich selbst die eigentliche Garantie der Verfassung trug. Das gehört zu dem Glauben an das Parlament und ist die Voraussetzung dafür, daß die gesetzgebende Körperschaft der Träger des Staates, und der Staat selbst ein Gesetzgebungsstaat ist.

Aber diese Stellung der gesetzgebenden Körperschaft war nur in einer bestimmten Situation möglich. Es ist dabei nämlich immer vorausgesetzt, daß das Parlament, die gesetzgebende Versammlung, als Vertreter des Volks oder der Gesellschaft — beides, Volk und Gesellschaft, kann so lange identifiziert werden, als beides noch der Regierung und dem Staat entgegengestellt wird — einen von ihm unabhängigen, starken monarchischen Beamtenstaat als Partner des Verfassungspakts vor sich sieht. Das Parlament, soweit es Volksvertretung ist, wird hier zum wahren Hüter und Garanten der Verfassung, weil der Vertragsgegner, die Regierung, nur widerwillig den Vertrag geschlossen hat. Die Regierung verdient daher Mißtrauen; sie macht Ausgaben und verlangt Abgaben; sie wird als ausgabenfreudig, die Volksvertretungen als sparsam, ausgabenunwillig gedacht, was im ganzen auch wirklich der Fall war und sein konnte. Denn die Tendenz des liberalen 19. Jahrhunderts geht dahin, den Staat womöglich auf ein Minimum zu beschränken, ihn vor allem an Interventionen und Eingriffen in die Wirtschaft nach Möglichkeit zu hindern, ihn überhaupt gegenüber der Gesellschaft und ihren Interessengegensätzen möglichst zu neutralisieren, damit Gesellschaft und Wirtschaft nach ihren immanenten

[1] Allgemeines Staatsrecht, 4. Aufl. 1868, Bd. I S. 561/62. Es ist besonders lehrreich, mit diesen Sätzen Bluntschlis die Argumentation von R. Gneist zu vergleichen: dieser sieht die Garantie in dem Zusammenwirken bei der Gesetzgebung, an der eine Erbmonarchie, eine permanente erste und gewählte zweite Kammer beteiligt sind; Gutachten a. a. O. S. 23.

Prinzipien für ihr Gebiet die notwendigen Entscheidungen gewinnen: im freien Spiel der Meinungen auf Grund freier Werbung entstehen Parteien, deren Diskussion und Meinungskampf die öffentliche Meinung ergibt und dadurch den Inhalt des staatlichen Willens bestimmt; im freien Spiel der sozialen und wirtschaftlichen Kräfte herrscht Vertrags- und Wirtschaftsfreiheit, wodurch die höchste wirtschaftliche Prosperität gesichert scheint, weil der automatische Mechanismus der freien Wirtschaft und des freien Marktes sich nach wirtschaftlichen Gesetzen (durch Angebot und Nachfrage, Leistungsaustausch, Preisgestaltung, Einkommensbildung in der Volkswirtschaft) selbst steuert und reguliert. Die bürgerlichen Grund- und Freiheitsrechte, insbesondere persönliche Freiheit, Freiheit der Meinungsäußerung, Vertrags-, Wirtschafts- und Gewerbefreiheit, Privateigentum, also die eigentlichen Richtpunkte jener oben behandelten Praxis des Höchsten Gerichtshofs der Vereinigten Staaten, setzen einen solchen grundsätzlich nicht intervenierenden, höchstens zum Zweck der Wiederherstellung der gestörten Bedingungen der freien Konkurrenz eingreifenden, neutralen Staat voraus.

Dieser im liberalen, nicht-interventionistischen Sinne gegenüber der Gesellschaft und der Wirtschaft grundsätzlich neutrale Staat bleibt auch dann die Voraussetzung der Verfassungen, wenn für Sozial- und Kulturpolitik Ausnahmen zugelassen werden. Er änderte sich aber von Grund auf, und zwar in dem gleichen Maße, als jene dualistische Konstruktion von Staat und Gesellschaft, Regierung und Volk, ihre Spannung verlor und der Gesetzgebungsstaat sich vollendete. Denn jetzt wird der Staat zur „Selbstorganisation der Gesellschaft". Damit entfällt, wie erwähnt, die bisher stets vorausgesetzte Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, Regierung und Volk, wodurch alle auf dieser Voraussetzung aufgebauten Begriffe und Einrichtungen (Gesetz, Budget, Selbstverwaltung) zu neuen Problemen werden. Es tritt aber gleichzeitig etwas noch Weiteres und Tieferes ein. Organisiert sich die Gesellschaft selbst zum Staat, sollen Staat und Gesellschaft grundsätzlich identisch sein, so werden alle sozialen und wirtschaftlichen Probleme unmittelbar staatliche Probleme und man kann nicht mehr zwischen staatlich-politischen und gesellschaftlich-unpolitischen Sachgebieten unterscheiden. Alle bisher üblichen, unter der Voraussetzung des neutralen Staates stehenden Gegenüberstellungen, die im Gefolge der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft auftreten und nur Anwendungsfälle und Umschreibungen dieser Unterscheidung sind, hören auf. Antithetische Trennungen wie: Staat und Wirtschaft, Staat und Kultur, Staat und Bildung, ferner: Politik und Wirtschaft, Politik und Schule, Politik und Religion, Staat und Recht, Politik und Recht, die einen Sinn haben, wenn ihnen gegenständlich getrennte, konkrete Größen oder Sachgebiete entsprechen, verlieren ihren Sinn und werden gegenstandslos. Die zum Staat gewordene Gesellschaft wird ein Wirtschaftsstaat, Kulturstaat, Fürsorgestaat, Wohlfahrtsstaat, Versorgungsstaat; der zur Selbstorganisation der Gesellschaft gewordene, demnach von ihr in der Sache nicht mehr zu

trennende Staat ergreift alles Gesellschaftliche, das heißt alles, was das Zusammenleben der Menschen angeht. In ihm gibt es kein Gebiet mehr, demgegenüber der Staat unbedingte Neutralität im Sinne der Nichtintervention beobachten könnte. Die Parteien, in denen die verschiedenen gesellschaftlichen Interessen und Tendenzen sich organisieren, sind die zum Parteienstaat gewordene Gesellschaft selbst, und weil es wirtschaftlich, konfessionell, kulturell determinierte Parteien gibt, ist es auch dem Staate nicht mehr möglich, gegenüber dem Wirtschaftlichen, Konfessionellen, Kulturellen neutral zu bleiben. In dem zur Selbstorganisation der Gesellschaft gewordenen Staat gibt es eben nichts, was nicht wenigstens potentiell staatlich und politisch wäre. Wie der von französischen Juristen und Soldaten erfundene Begriff der potentiellen Rüstung eines Staates alles erfaßt, nicht nur das Militärische im engern technischen Sinne, sondern auch die industrielle und wirtschaftliche Vorbereitung des Krieges, sogar die intellektuelle und moralische Ausbildung und Vorbereitung der Staatsbürger, so erfaßt dieser neue Staat alle Gebiete. Ernst Jünger hat für diesen erstaunlichen Vorgang eine sehr prägnante Formel eingeführt: die totale Mobilmachung. Ohne Rücksicht auf den Inhalt und die Richtigkeit, die jenen Formeln von potentieller Rüstung oder totaler Mobilmachung im einzelnen zukommt, wird man die in ihnen enthaltene, sehr bedeutende Erkenntnis beachten und verwerten müssen. Denn sie bringen etwas Umfassendes zum Ausdruck und zeigen eine große und tiefe Wandlung an: die im Staat sich selbst organisierende Gesellschaft ist auf dem Wege, aus dem neutralen Staat des liberalen 19. Jahrhunderts in einen potentiell totalen Staat überzugehen. Die gewaltige Wendung läßt sich als Teil einer dialektischen Entwicklung konstruieren, die in drei Stadien verläuft: vom absoluten Staat des 17. und 18. Jahrhunderts über den neutralen Staat des liberalen 19. Jahrhunderts zum totalen Staat der Identität von Staat und Gesellschaft.

Am auffälligsten tritt die Wendung auf wirtschaftlichem Gebiete hervor. Hier kann, als von einer anerkannten und unbestrittenen Tatsache, davon ausgegangen werden, daß die öffentliche Finanzwirtschaft sowohl im Verhältnis zu den früheren Vorkriegsdimensionen als auch im heutigen Verhältnis zur freien und privaten, das heißt nichtöffentlichen Wirtschaft einen solchen Umfang angenommen hat, daß nicht bloß eine quantitative Vermehrung, sondern auch eine qualitative Veränderung, ein „Strukturwandel", vorliegt und alle Gebiete des öffentlichen Lebens, nicht etwa nur die unmittelbar finanziellen und ökonomischen Angelegenheiten, davon ergriffen werden. Mit welchen Ziffern die Veränderung angegeben wird, ob zum Beispiel die mehrfach zitierte, für das Jahr 1928 errechnete Angabe, daß 53 v. H. des deutschen Volkseinkommens von der öffentlichen Hand kontrolliert werden[1], statistisch richtig ist, braucht hier nicht beantwortet

[1] Diese Ziffer ist in den Vierteljahrsheften für Konjunkturforschung, Bd. 5 (1930) Heft 2 S. 72, berechnet; sie ist verwertet und geltend gemacht z. B. von J. Popitz (vgl. folgende Anmerkung), G. Müller-Oerlinghausen, in seinem Vortrag über die

zu werden, weil das Gesamtphänomen unbestreitbar und unbestritten ist. Ein Sachkenner von größter Autorität, Staatssekretär Prof. J. Popitz, geht in einer zusammenfassenden Rede über den Finanzausgleich[1] davon aus, daß in der Tat für die Verteilung des größeren Teils des deutschen Volkseinkommens der sich selbst regulierende Mechanismus der freien Wirtschaft und des freien Marktes ausgeschaltet ist und an seine Stelle „der bestimmende Einfluß eines an sich grundsätzlich außerwirtschaftlichen Willens, nämlich des Willens des Staates" getreten ist. Ein anderer Sachkenner von höchstem Rang, der Reichssparkommissar Staatsminister Saemisch, sagte, daß es die öffentliche Finanzwirtschaft ist, welche die politische Lage Deutschlands entscheidend beeinflußt[2]. Von wirtschaftswissenschaftlicher Seite ist eine, wie mir scheint, überaus treffende Formulierung für den Gegensatz des bisherigen Systems gegenüber dem heutigen aufgestellt worden: vom Anteilsystem (bei welchem dem Staat nur ein Anteil des Volkseinkommens, eine Art Dividende vom Reingewinn zusteht) zum Kontrollsystem, bei welchem der Staat, infolge der intensiven Beziehungen von Finanzwirtschaft und Volkswirtschaft, infolge der starken Vergrößerung sowohl des Staatsbedarfs als auch des staatlichen Einkommens, als Teilhaber und Neuverteiler des Volkseinkommens, als Erzeuger, Verbraucher und Arbeitgeber, die Volkswirtschaft maßgebend mitbestimmt. Diese von Fritz Karl Mann in einer interessanten und bedeutungsvollen Abhandlung „Die Staatswirtschaft unserer Zeit" (Jena 1930) aufgestellte Formel soll hier ebenfalls nur als Formel verwendet werden, ohne daß es im übrigen auf eine nationalökonomische Kritik ankäme. Entscheidend ist hier für die staats- und verfassungstheoretische Betrachtung, daß das Verhältnis des Staates zur Wirtschaft heute der eigentliche Gegenstand der innerpolitischen Probleme ist und die überlieferten Formeln des früheren, auf der Trennung von Staat und Gesellschaft aufgebauten Staates nur geeignet sind, über diesen Sachverhalt hinwegzutäuschen.

In jedem modernen Staat bildet das Verhältnis des Staates zur Wirtschaft den eigentlichen Gegenstand der unmittelbar aktuellen innerpolitischen Fragen. Sie können nicht mehr mit dem alten liberalen Prinzip unbedingter Nichteinmischung, absoluter Nichtintervention, beantwortet werden. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, wird das wohl auch allgemein anerkannt. Im heutigen Staat, und zwar um so mehr, je mehr er moderner Industriestaat ist, machen die wirtschaftlichen Fragen den Haupt-

---

Wirtschaftskrise vom 4. November 1930, Mitteilungen des Langnamvereins, Jahrg. 1930, Neue Folge 19. Heft, S. 409; vgl. Otto Pfleiderer, Die Staatswirtschaft und das Sozialprodukt, Jena 1930 und Manuel Saitzew, Die öffentliche Unternehmung der Gegenwart, Tübingen 1930, S. 6 f.

[1] Der Finanzausgleich und seine Bedeutung für die Finanzlage des Reichs, der Länder und Gemeinden; Veröffentlichungen des Reichsverbandes der deutschen Industrie, Berlin 1930, S. 6; ferner: der öffentliche Finanzbedarf und der Reichssparkommissar, Bankarchiv, XXX, Heft 2 (15. Oktober 1930) S. 21.

[2] „Deutsche Juristenzeitung", 1. Januar 1931, Sp. 17; ferner in Der Reichssparkommissar und seine Aufgabe; Finanzrechtliche Zeitfragen Bd. 2, Berlin 1930, S. 12.

inhalt der innenpolitischen Schwierigkeiten aus und ist die Innen- und Außenpolitik zum großen Teil Wirtschaftspolitik, und zwar nicht nur als Zoll- und Handelspolitik oder als Sozialpolitik. Wenn ein staatliches Gesetz „gegen den Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen" ergeht (wie die deutsche Kartellverordnung vom 2. November 1923), so sind eben mit dieser Formulierung Begriff und Dasein einer „wirtschaftlichen Macht" von Staats und Gesetzes wegen anerkannt. Der heutige Staat hat ein ausgedehntes Arbeitsrecht, Tarifwesen und staatliche Schlichtung von Lohnstreitigkeiten, durch welche er die Löhne maßgebend beeinflußt; er gewährt riesige Subventionen an die verschiedenen Wirtschaftszweige; er ist ein Wohlfahrts- und ein Fürsorgestaat und infolgedessen gleichzeitig in ungeheurem Maße ein Steuer- und Abgabenstaat. In Deutschland kommt hinzu, daß er auch noch ein Reparationsstaat ist, der Milliardentribute für fremde Staaten aufbringen muß. In einer solchen Lage wird die Forderung der Nichtintervention zu einer Utopie, ja, zu einem Selbstwiderspruch. Denn Nichtintervention würde bedeuten, daß man in den sozialen und wirtschaftlichen Gegensätzen und Konflikten, die heute keineswegs mit rein wirtschaftlichen Mitteln ausgekämpft werden, den verschiedenen Machtgruppen freie Bahn läßt. Nichtintervention ist in einer solchen Lage nichts anderes als Intervention zugunsten des jeweils Überlegenen und Rücksichtslosen, und es zeigt sich wieder einmal die einfache Wahrheit des scheinbar so paradoxen Satzes, den Talleyrand für die Außenpolitik ausgesprochen hat: Nichtintervention ist ein schwieriger Begriff, er bedeutet ungefähr dasselbe wie Intervention.

In der Wendung zum Wirtschaftsstaat liegt die auffälligste Veränderung gegenüber den Staatsvorstellungen des 19. Jahrhunderts. Auf andern Gebieten ist die Wendung ebenfalls zu beobachten, wenn sie auch infolge des erdrückenden Übergewichts der wirtschaftlichen Schwierigkeiten und Probleme dort heute meistens als weniger aktuell empfunden wird. Es ist nicht verwunderlich, daß die Abwehr gegen eine solche Expansion des Staates zunächst als Abwehr gegen diejenige staatliche Betätigung erscheint, die in einem solchen Augenblick gerade die Art des Staates bestimmt, demnach als Abwehr gegen den Gesetzesstaat. Deshalb wird zunächst nach Sicherungen gegen den Gesetzgeber gerufen. So sind wohl auch die ersten unklaren Abhilfeversuche zu erklären, die sich an die Justiz klammerten, um ein Gegengewicht gegen den immer mächtiger und immer umfassender werdenden Gesetzgeber zu gewinnen. Sie mußten in leeren Äußerlichkeiten enden, weil sie nicht aus einer konkreten Erkenntnis der verfassungsrechtlichen Gesamtsituation, sondern nur einer reflexartigen Reaktion entstanden waren. Ihr eigentlicher Irrtum lag darin, daß sie der Macht des modernen Gesetzgebers nur eine Justiz entgegensetzen konnten, die entweder durch bestimmte Normen eben dieses Gesetzgebers inhaltlich gebunden war, oder aber ihm nur unbestimmte und umstrittene Prinzipien entgegenhalten konnte, mit deren Hilfe sich keine dem Gesetzgeber überlegene Autorität begründen ließ. Die Wendung zum Wirtschafts- und Wohlfahrts-

staat bedeutete zwar einen kritischen Augenblick für den überlieferten Gesetzgebungsstaat, brauchte und konnte deshalb aber doch noch nicht den Gerichten ohne weiteres neue Kraft und politische Energien zuführen. In einer derartig veränderten Situation und angesichts einer solchen Ausdehnung der staatlichen Aufgaben und Probleme kann vielleicht die Regierung, sicher aber nicht eine Justiz Abhilfe schaffen. Heute dürften wohl in den meisten Staaten des europäischen Kontinents der Justiz alle inhaltlichen Normen fehlen, auf Grund deren sie die völlig neue Situation von sich aus zu meistern imstande wäre.

Das Parlament, die gesetzgebende Körperschaft, der Träger und Mittelpunkt des Gesetzgebungsstaates, wurde in dem gleichen Augenblick, in dem sein Sieg vollständig zu sein schien, ein in sich selbst widerspruchsvolles, die eigenen Voraussetzungen und die Voraussetzungen seines Sieges verleugnendes Gebilde. Seine bisherige Stellung und Überlegenheit, sein Expansionsdrang gegenüber der Regierung, sein Auftreten im Namen des Volkes, alles das setzte eine Unterscheidung von Staat und Gesellschaft voraus, die nach dem Sieg des Parlaments jedenfalls in dieser Form nicht mehr weiterbestand. Seine Einheit, sogar seine Identität mit sich selbst, war bisher durch den innenpolitischen Gegenspieler, den früheren monarchischen Militär- und Beamtenstaat bestimmt. Als dieser entfiel, brach das Parlament sozusagen in sich auseinander. Der Staat ist jetzt, wie man sagt, Selbstorganisation der Gesellschaft, aber es fragt sich, wie die sich selbst organisierende Gesellschaft zur Einheit gelangt und ob die Einheit wirklich als Resultat der „Selbstorganisation" eintritt.

Der Unterschied zwischen einem parlamentarischen Parteienstaat mit freien, das heißt nicht festorganisierten Parteien und einem pluralistischen Parteienstaat mit festorganisierten Gebilden als den Trägern der staatlichen Willensbildung kann größer sein als der von Monarchie und Republik oder irgendeiner andern Staatsform. Die festen sozialen Verbindungen, die heute Träger des pluralistischen Staates sind, machen aus dem Parlament, wo ihre Exponenten in Gestalt von Fraktionen erscheinen, ein bloßes Abbild der pluralistischen Aufteilung des Staates selbst. Woher soll bei dieser Sachlage die Einheit entstehen, in der die harten Partei- und Interessentenbindungen aufgehoben und verschmolzen sind? Eine Diskussion findet nicht mehr statt; ja, mein bloßer Hinweis auf dieses ideelle Prinzip des Parlamentarismus hat R. Thoma veranlaßt, von einer „gänzlich verschimmelten" Grundlage zu sprechen. Einige durch die politischen Parteien hindurchgehende sogenannte „Querverbindungen" (landwirtschaftliche Interessen, Arbeiterinteressen, Beamte, in einzelnen Fällen auch Frauen) können auf bestimmten Sachgebieten eine Mehrheit bewirken; da es sich aber bei dem Pluralismus nicht nur um die parlamentarischen Parteien und Fraktionen handelt, und außerdem derartige Querverbindungen selbst Faktoren der pluralistischen Gruppierung sein können, so bedeuten sie zwar eine Komplizierung, aber keine Aufhebung und Beseitigung, eher sogar eine Be-

stätigung und Verstärkung dieses Zustandes. Die berühmte „solidarité parlementaire", die über die Parteigrenzen hinweggehenden, gemeinsamen egoistischen Privatinteressen der parlamentarischen Abgeordneten, namentlich der eigentlichen Berufspolitiker, können ein wirksames Motiv und ein nützlicher Einheitsfaktor sein, reichen aber begreiflicherweise in einer so schwierigen Lage, wie der des heutigen Deutschland, und bei der starken Verfestigung der Organisationen nicht mehr aus. So wird das Parlament aus dem Schauplatz einer einheitsbildenden, freien Verhandlung freier Volksvertreter, aus dem Transformator parteiischer Interessen in einen überparteiischen Willen, zu einem Schauplatz pluralistischer Aufteilung der organisierten gesellschaftlichen Mächte. Die Folge ist, daß es entweder durch seinen immanenten Pluralismus mehrheits- und handlungsunfähig wird, oder aber, daß die jeweilige Mehrheit alle legalen Möglichkeiten als Werkzeuge und Sicherungsmittel ihres Machtbesitzes gebraucht, die Zeit ihrer staatlichen Macht nach allen Richtungen ausnützt und vor allem dem stärksten und gefährlichsten Gegner nach Möglichkeit die Chance zu beschränken sucht, das gleiche zu tun. Es wäre vielleicht naiv, das nur aus der menschlichen Bosheit oder gar aus einer speziellen, nur heutzutage möglichen Niedertracht zu erklären. Die deutsche Staats- und Verfassungsgeschichte kennt in früheren Jahrhunderten analoge Vorgänge in beunruhigender Zahl und Regelmäßigkeit. Was bei der Auflösung des alten Römischen Reiches Deutscher Nation Kaiser und Fürsten zur Sicherung ihrer Hausmacht getan haben, wiederholt sich heute in zahlreichen Parallelen.

Auch in dieser Hinsicht ist die Veränderung gegenüber dem 19. Jahrhundert fundamental. Auch hier wird sie durch den Schleier unverändert beibehaltener Worte und Formeln, durch alte Denk- und Redeweisen und durch einen im Dienste dieser Residuen stehenden Formalismus verhüllt. Aber man darf sich darüber nicht täuschen, daß die Wirkung sowohl auf die Staats- und Verfassungsgesinnung als auch unmittelbar auf den Staat und die Verfassung selbst außerordentlich groß ist. Sie besteht hauptsächlich darin, daß in demselben Maße, in welchem der Staat sich in ein pluralistisches Gebilde verwandelt, an die Stelle der Treue gegen den Staat und seine Verfassung die Treue gegen die soziale Organisation, gegen das den staatlichen Pluralismus tragende Gebilde tritt, zumal, wie vorhin erwähnt, der soziale Komplex oft die Tendenz hat, total zu werden, das heißt die von ihm erfaßten Staatsbürger wirtschaftlich wie weltanschauungsgemäß ganz an sich zu binden. So entsteht ein Pluralismus schließlich auch moralischer Bindungen und Treueverpflichtungen, eine „plurality of loyalties", durch welche die pluralistische Aufteilung immer stärker stabilisiert und die Bildung einer staatlichen Einheit immer mehr gefährdet wird. In seinem folgerichtigen Ergebnis wird dadurch ein dem Staate verpflichtetes Beamtentum unmöglich, denn auch diese Art Beamtentum setzt einen von den organisierten Sozialkomplexen unterscheidbaren Staat voraus. Außerdem aber entsteht ein Pluralismus der Legalitäts-

begriffe, der den Respekt vor der Verfassung zerstört und den Boden der Verfassung in ein unsicheres, von mehreren Seiten umkämpftes Terrain verwandelt, während es im Sinne jeder Verfassung liegt, eine politische Entscheidung zu treffen, die außer Zweifel stellt, was die gemeinsame, mit der Verfassung gegebene Basis der staatlichen Einheit ist. Die jeweils herrschende Gruppe oder Koalition nennt die Ausnützung aller legalen Möglichkeiten und die Sicherung ihrer jeweiligen Machtpositionen, die Verwertung aller staatlichen und verfassungsmäßigen Befugnisse in Gesetzgebung, Verwaltung, Personalpolitik, Disziplinarrecht und Selbstverwaltung, mit allerbestem Gewissen Legalität, woraus sich dann von selbst ergibt, daß jede ernste Kritik oder gar eine Gefährdung ihrer Situation ihr als Illegalität erscheint, als Umsturz und als ein Verstoß gegen den Geist der Verfassung; während jede von solchen Regierungsmethoden betroffene Gegenorganisation sich darauf beruft, daß die Verletzung der verfassungsmäßig gleichen Chance den schlimmsten Verstoß gegen den Geist und die Grundlagen einer demokratischen Verfassung bedeutet, womit sie den Vorwurf der Illegalität und der Verfassungswidrigkeit ebenfalls mit allerbestem Gewissen zurückgeben kann. Zwischen diesen beiden, in der Situation eines staatlichen Pluralismus fast automatisch funktionierenden, gegenseitigen Negationen wird die Verfassung selbst zerrieben.

Diese Betrachtung der konkreten Verfassungszustände soll eine Wirklichkeit zum Bewußtsein bringen, deren Anblick sich viele aus verschiedenartigen Motiven und unter mancherlei Vorwänden lieber entziehen, deren deutliche Erkenntnis aber trotzdem für eine verfassungsrechtliche Untersuchung, die sich mit dem Problem der Wahrung und Sicherung der geltenden Reichsverfassung beschäftigt, ganz unumgänglich ist. Es genügt keineswegs, allgemein von einer „Krise" zu sprechen, oder die vorige Betrachtung damit abzutun, daß man sie in die „Krisenliteratur" verweist. Wenn der heutige Staat ein Gesetzgebungsstaat sein soll, wenn außerdem eine solche Ausdehnung der Gebiete staatlichen Lebens und staatlicher Betätigung eintritt, daß man schon von einer Wendung zum totalen Staat sprechen kann, wenn dann gleichzeitig aber die gesetzgebende Körperschaft zum Schauplatz und Mittelpunkt der pluralistischen Aufteilung der staatlichen Einheit in eine Mehrheit festorganisierter Sozialkomplexe wird, so hilft es nicht viel, mit Formeln und Gegenformeln, die für die Situation der konstitutionellen Monarchie des 19. Jahrhunderts geprägt sind, von der „Souveränität des Parlaments" zu sprechen, um die schwierigste Frage des heutigen Verfassungsrechts zu beantworten.

18. Übersicht über die verschiedenen Bedeutungen und Funktionen des Begriffes der innerpolitischen Neutralität des Staates (1931)

Angesichts der Vieldeutigkeit des Wortes „Neutralität" und der Verwirrung, die einen unentbehrlichen Begriff unbrauchbar oder unanwendbar zu machen droht, ist eine terminologische und sachliche Klärung zweckmäßig. Hier soll deshalb eine zusammenfassende Aufstellung versucht werden, in der die verschiedenen Bedeutungen, Funktionen und polemischen Richtungen dieses Wortes mit einiger Systematik gruppiert sind.

I. Negative, das heißt von der politischen Entscheidung wegführende Bedeutungen des Wortes „Neutralität".

1. Neutralität im Sinne der Nichtintervention, der Uninteressiertheit, des laisser passer, der passiven Toleranz usw.

In dieser Bedeutung tritt die innerpolitische Neutralität des Staates zuerst in das geschichtliche Bewußtsein, und zwar als Neutralität des Staates gegenüber den Religionen und Konfessionen. So sagt Friedrich der Große in seinem politischen Testament: je suis neutre entre Rome et Genève — übrigens eine alte Formel des 17. Jahrhunderts, die sich schon auf einem Porträt von Hugo Grotius findet und für den in diesem Jahrhundert einsetzenden Neutralisierungsprozeß von größter Bedeutung ist[1]. In letzter Konsequenz muß dieses Prinzip zu einer allgemeinen Neutralität gegenüber allen denkbaren Anschauungen und Problemen und zu einer absoluten Gleichbehandlung führen, wobei z. B. der religiös Denkende nicht mehr geschützt werden darf als der Atheist, der national Empfindende nicht mehr als der Feind und Verächter der Nation. Daraus folgt ferner absolute Freiheit jeder Art Propaganda, der religiösen wie der antireligiösen, der nationalen wie der antinationalen; absolute „Rücksichtnahme" auf den „Andersdenkenden" schlechthin, auch wenn er Sitte und Moral verhöhnt, die Staatsform untergräbt und im Dienst eines ausländischen Staates agitiert. Diese Art „neutraler Staat" ist der nichts mehr unterscheidende, relativistische stato neutrale ed agnostico, der inhaltlose oder doch auf ein inhaltliches Minimum beschränkte Staat. Seine Verfassung ist vor allem auch gegenüber der Wirtschaft neutral im Sinne der Nichteinmischung (Wirtschafts- und Vertragsfreiheit), mit der „Fiktion des wirtschaftsfreien Staates und der staatsfreien Wirtschaft" (F. Lenz). Dieser Staat kann immerhin noch politisch werden, weil er wenigstens denkbarerweise noch einen Feind kennt, nämlich denjenigen, der nicht an diese Art geistiger Neutralität glaubt.

2. Neutralität im Sinne instrumentaler Staatsauffassungen, für welche der Staat ein technisches Mittel ist, das mit sachlicher Berechenbarkeit funktionieren und jedem die gleiche Benutzungschance geben soll.

Instrumentale Staatsvorstellungen liegen meistens folgenden Redewendungen zugrunde: der staatliche Justiz- und Verwaltungsapparat, die „Regierungsmaschine", der Staat als bürokratischer Betrieb, die Gesetzgebungsmaschine, die Klinke der Gesetzgebung usw. Die Neutralität des Staates als eines technischen Instrumentes ist denkbar für das Gebiet der Exekutive, und man kann sich vielleicht vorstellen, daß der Justizapparat oder der Verwaltungsapparat in der gleichen Weise funktioniere und mit derselben Sachlichkeit und Technizität jedem Benutzer,

[1] Über diesen Neutralisierungsprozeß und seine Stadien: Carl Schmitt, „Europäische Revue", November 1929. Vgl. oben Nr. 15 S. 120 ff.

der sich seiner normgemäß bedient, zur Verfügung stehe, wie Telephon, Telegraph, Post und ähnliche technische Einrichtungen, die ohne Rücksicht auf den Inhalt der Mitteilung jedem zu Diensten sind, der sich an die Normen ihres Funktionierens hält. Ein solcher Staat wäre restlos entpolitisiert und könnte von sich aus Freund und Feind nicht mehr unterscheiden.

3. Neutralität im Sinne der gleichen Chance bei der staatlichen Willensbildung.

Hier bekommt das Wort eine Bedeutung, die gewissen liberalen Deutungen des allgemeinen gleichen Wahl- und Stimmrechts sowie der allgemeinen Gleichheit vor dem Gesetz zugrunde liegt, soweit diese Gleichheit vor dem Gesetz nicht bereits (als Gleichheit vor der Gesetzesanwendung) unter die vorige Ziffer 2 fällt. Jeder hat die Chance, die Mehrheit zu gewinnen; er wird, wenn er zur überstimmten Minderheit gehört, daran verwiesen, daß er ja die Chance hatte und noch habe, Mehrheit zu werden. Auch das ist eine liberale Gerechtigkeitsvorstellung. Solche Vorstellungen von einer Neutralität der gleichen Chance bei der staatlichen Willensbildung liegen auch, freilich meistens wenig bewußt, der herrschenden Auffassung des Art. 76 RV. zugrunde. Nach ihr enthält Art. 76 nicht nur eine Bestimmung über Verfassungsänderungen (wie man nach dem Wortlaut annehmen sollte), sondern er begründet eine auch schranken- und grenzenlose, absolute Allmacht und eine verfassunggebende Gewalt. So z. B. G. Anschütz in seinem Kommentar zu Art. 76 (10. Aufl. S. 349/350); Fr. Giese, Kommentar, 8. Aufl. 1931, S. 190; und Thoma, Handbuch des deutschen Staatsrechts, II S. 154, der sogar so weit geht, C. Bilfingers und meine abweichende Meinung als „wunschrechtlich" hinzustellen, ein Beiwort, das eine im allgemeinen nicht übliche Art von banaler Insinuation zum Ausdruck bringt. Diese herrschende Auffassung des Art. 76 nimmt der Weimarer Verfassung ihre politische Substanz und ihren „Boden" und macht sie zu einem *gegenüber jedem Inhalt indifferenten, neutralen Abänderungsverfahren*, das namentlich *auch der jeweils bestehenden Staatsform gegenüber neutral* ist. Allen Parteien muß dann gerechterweise die unbedingt gleiche Chance gegeben werden, sich die Mehrheiten zu verschaffen, die notwendig sind, um mit Hilfe des für Verfassungsänderungen geltenden Verfahrens ihr angestrebtes Ziel — Sowjet-Republik. nationalsozialistisches Reich, wirtschaftsdemokratischer Gewerkschaftsstaat, berufsständischer Korporationsstaat, Monarchie alten Stils, Aristokratie irgendwelcher Art — und eine andere Verfassung herbeizuführen. Jede Bevorzugung der bestehenden Staatsform oder gar der jeweiligen Regierungsparteien, sei es durch Subventionen für Propaganda, Unterscheidungen bei der Benutzung der Rundfunksender, Amtsblätter, Handhabung der Filmzensur, Beeinträchtigung der parteipolitischen Betätigung oder der Parteizugehörigkeit der Beamten in dem Sinne, daß die jeweilige Regierungspartei den Beamten nur die Zugehörigkeit zur eigenen oder den von ihr parteipolitisch nicht zu weit entfernten Parteien gestattet, Versammlungsverbote gegen extreme Parteien, die Unterscheidung von legalen und revolutionären Parteien nach ihrem Programm, alles das sind im Sinne der konsequent zu Ende gedachten, herrschenden Auffassung des Art. 76 grobe und aufreizende Verfassungswidrigkeiten. Bei der Erörterung der Frage, ob das Gesetz zum Schutz der Republik vom 25. März 1930 (RGBl. I S. 91) verfassungswidrig ist oder nicht, wird der systematische Zusammenhang dieser Frage mit Art. 76 meistens nicht beachtet.

4. Neutralität im Sinne von Parität, das heißt gleiche Zulassung aller in Betracht kommenden Gruppen und Richtungen unter gleichen Bedingungen und mit gleicher Berücksichtigung bei der Zuwendung von Vorteilen oder sonstigen staatlichen Leistungen.

Diese Parität ist von geschichtlicher und praktischer Bedeutung für Religions- und Weltanschauungsgesellschaften in einem Staat, der sich nicht streng von allen religiösen und Weltanschauungsfragen getrennt hat, sondern mit einer Mehrzahl bestehender religiöser und ähnlicher Gruppen verbunden bleibt, sei es durch vermögensrechtliche Verpflichtungen irgendwelcher Art, sei es durch Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Schule, der öffentlichen Wohlfahrt usw. Bei dieser Parität erhebt sich eine Frage, die nach Lage der Sache sehr schwierig und bedenklich werden kann,

nämlich welche Gruppen für die Parität überhaupt in Betracht kommen. So fragt es sich z. B., wenn man die parteipolitische Neutralität des Rundfunks im Sinne der Parität auffaßt, welche politischen Parteien paritätisch zugelassen werden müssen, weil man nicht automatisch und mechanisch jede sich meldende Partei zulassen kann. Eine ähnliche Frage erhebt sich dann, wenn man die Freiheit der Wissenschaft (Art. 142 RV.) als Parität aller wissenschaftlichen Richtungen auffaßt und verlangt, daß alle diese Richtungen in gleicher Weise bei der Besetzung der Lehrstühle gerecht und verhältnismäßig berücksichtigt werden sollen. Max Weber forderte, daß, wenn einmal an den Hochschulen überhaupt Wertungen zugelassen würden, dann auch alle Wertungen zugelassen werden müßten, was theoretisch sowohl mit der Logik des relativistisch-agnostischen Staates, wie mit der liberalen Forderung der gleichen Chance begründet werden kann, praktisch aber (für Berufungen) im pluralistischen Parteienstaat zur Parität der den Staat jeweils beherrschenden Parteien führt. Die Neutralität im Sinne von Parität ist aber nur gegenüber einer relativ geringen Zahl von berechtigten Gruppen und nur bei einer relativ unbestrittenen Macht- und Einflußverteilung der paritätisch berechtigten Partner praktisch durchführbar. Eine zu große Anzahl der Gruppen, die Anspruch auf paritätische Behandlung erheben, oder gar eine zu große Unsicherheit in der Bewertung ihrer Macht und Bedeutung, d. h. Unsicherheit in der Berechnung der Quote, auf die sie Anspruch haben, verhindert sowohl die Durchführung des Grundsatzes der Parität wie auch die Evidenz des ihm zugrunde liegenden Prinzips.

Das zweite Bedenken gegen eine konsequent durchgeführte Parität liegt darin, daß sie notwendigerweise entweder zu einem entscheidungslosen Gleichgewicht führt (so öfters bei der Parität von Arbeitgebern und Arbeitnehmern), oder aber, bei starken und eindeutig bestimmten Gruppen, zu einer itio in partes, wie der von Katholiken und Protestanten seit dem 16. Jahrhundert im alten Deutschen Reich. Jede Partei bringt dann den Teil der staatlichen Substanz, der sie interessiert, für sich in Sicherheit und ist im Wege des Kompromisses damit einverstanden, daß die andere Partei mit einem andern Teil das gleiche tut. Beide Methoden — arithmetische Gleichheit oder itio in partes — haben nicht den Sinn einer politischen Entscheidung, sondern führen von der Entscheidung weg.

II. Positive, das heißt zu einer Entscheidung hinführende Bedeutungen des Wortes „Neutralität".

1. Neutralität im Sinne der Objektivität und Sachlichkeit auf der Grundlage einer anerkannten Norm.

Das ist die Neutralität des Richters, solange er auf Grund eines anerkannten, inhaltlich bestimmbaren Gesetzes entscheidet. Die Bindung an das (inhaltliche Bindungen enthaltende) Gesetz ermöglicht erst die Objektivität und damit diese Art Neutralität, ebenso auch die relative Selbständigkeit des Richters gegenüber dem sonstigen (d. h. anders als durch eine gesetzliche Regelung geäußerten) staatlichen Willen; diese Neutralität führt zwar zu einer Entscheidung, aber nicht zur politischen Entscheidung.

2. Neutralität auf der Grundlage einer nicht egoistisch-interessierten Sachkunde.

Das ist die Neutralität des sachkundigen Gutachters und Beraters, des sachkundigen Beisitzers, soweit er nicht Interessentenvertreter und Exponent des pluralistischen Systems ist; auf dieser Neutralität beruht auch die Autorität des Vermittlers und Schlichters, soweit er nicht unter Ziffer 3 gehört.

3. Neutralität als Ausdruck einer die gegensätzlichen Gruppierungen umfassenden, daher alle diese Gegensätzlichkeiten in sich relativierenden Einheit und Ganzheit.

Das ist die Neutralität der staatlichen Entscheidung innerstaatlicher Gegensätze, gegenüber der Zersplitterung und Aufteilung des Staates in Parteien und Sonderinteressen, wenn die Entscheidung das Interesse des staatlichen Ganzen zur Geltung bringt.

4. Neutralität des außenstehenden Fremden, der als Dritter von außen her nötigenfalls die Entscheidung und damit eine Einheit bewirkt.

Das ist die Objektivität des Schutzherrn gegenüber dem unter Protektorat stehenden Staate und dessen innerpolitischen Gegensätzen, des Eroberers gegenüber den verschiedenen Gruppen in einer Kolonie, der Engländer gegenüber Hindus und Mohammedanern in Indien, des Pilatus (quid est veritas?) gegenüber den Religionsstreitigkeiten der Juden.

19. Völkerrechtliche Formen des modernen Imperialismus (1932)

Der Imperialismus der Vereinigten Staaten von Amerika vor allem gilt in der heute üblichen Vorstellungss- und Redeweise als der modernste Imperialismus, und zwar deshalb, weil er vor allem ein ökonomischer Imperialismus ist und sich dadurch von anderen Arten, insbesondere von jedem militärischen Imperialismus, zu unterscheiden scheint. Das Ökonomische steht dabei derartig im Vordergrund, daß es manchmal sogar benutzt wird, um das Faktum eines Imperialismus überhaupt zu leugnen, indem man auf Grund einer überlieferten Antithese des 19. Jahrhunderts Wirtschaft und Politik gegenüberstellt und das Wirtschaftliche als etwas wesensmäßig Unpolitisches, das Politische als etwas wesentlich n i c h t Wirtschaftliches hinstellt. Auf diese Weise konnte noch im Jahre 1919 ein berühmter Nationalökonom und Soziologe, Joseph Schumpeter, die Ansicht vertreten, das, was die Angelsachsen machen, sei im Gegensatz zu dem, was die Preußen und andere Militaristen machten, „begriffsnotwendig" niemals Imperialismus, sondern etwas wesentlich anderes, weil es nämlich nur ökonomische und deshalb friedliche Expansion bedeute.

Diese hochpolitische Ableugnung des politischen Charakters ökonomischer Vorgänge und Begriffe soll hier auch weiter erörtert werden. Es gehört jedenfalls zur Eigenart des amerikanischen Imperialismus, daß er von Anfang, von der ersten Sekunde seines Daseins an, mit der Antithese „wirtschaftlich gegen politisch" gearbeitet hat. Die Formel der berühmten Abschiedsrede Washingtons aus dem Jahre 1796, ist unendlich oft zitiert worden: möglichst viel Handel, möglichst wenig Politik. Handel und „Wirtschaft" erscheinen auch hier wieder als das eo ipso Unpolitische. Bis gegen Ende des 19. Jahrhunderts, also etwa bis zu der Zeit, in der man anfängt, auch in Amerika von Imperialismus zu sprechen und die ungeheure Machtausdehnung der Vereinigten Staaten als „imperialistisch" zu bezeichnen, erscheint in den Regierungserklärungen fortwährend diese Gegenüberstellung von Handel und Politik. Es heißt zum Beispiel in den vielen Äußerungen zur Monroedoktrin: ein europäischer Staat darf in Amerika Handel treiben soviel er will, er darf nur nichts Politisches tun. Wann der Augenblick kommt, in dem das Handeltreiben politisch wird, darüber entscheiden natürlich die Vereinigten Staaten von Amerika. Der amerikanische Imperialismus ist allerdings ein ökonomischer Imperialismus, darum aber nicht weniger intensiv imperialistisch.

Es gehört zu den Residuen des 19. Jahrhunderts, daß man die Gegenüberstellung von „wirtschaftlich" und „politisch" in dem Sinne auffaßt, als

seien wirtschaftliche Expansion und Ausbeutung von selber „unpolitisch" und infolgedessen auch „friedlich". Es gehört aber ferner zu jeder Machtausdehnung — ob sie sich nun in der Hauptsache wirtschaftlich darstellt oder nicht —, daß sie eine bestimmte Rechtfertigung vorbringt. Sie braucht ein Legitimitätsprinzip, ein ganzes Inventar von rechtlichen Begriffen und Formeln, von Redensarten, von Schlagworten, das sind nicht nur „ideologische" Vortäuschungen und dient nicht nur Propagandazwecken, sondern ist nur ein Anwendungsfall der einfachen Wahrheit, daß alle Tätigkeit des Menschen irgendeinen geistigen Charakter trägt und auch die Politik, eine imperialistische so gut wie irgendeine andere geschichtlich bedeutungsvolle Politik, keinesfalls sozusagen ihrer Natur nach etwas Ungeistiges ist. Es hat niemals in der Geschichte der Menschheit an solchen Rechtfertigungen und Legitimitätsprinzipien gefehlt; es hat auch ohne solche Rechtfertigungen niemals ein Völkerrecht gegeben.

Die internationalen Legitimitätsprinzipien und rechtlichen Formen des modernen Imperialismus — wenn wir die moderne Zeit etwa mit dem 16. europäischen Jahrhundert beginnen lassen — sind in ihrer Aufeinanderfolge wenigstens mit einigen Sätzen darzustellen, damit das Charakteristische gerade der amerikanischen Formen deutlicher hervortritt. Das Völkerrecht hieß noch bis in das 19. Jahrhundert hinein in Lehrbüchern und verbreiteten Darstellungen des Völkerrechts: das Völkerrecht der christlichen Völker. Es galt als ein wichtiges Novum, als 1856 auf der Pariser Konferenz die Türkei in die „Familie der Nationen" aufgenommen wurde, obwohl sie ein nichtchristlicher Staat war. Aus dem Gegensatz christlich-nichtchristlich ergaben sich bestimmte, und zwar sehr präzise, nicht bloß ideologische Formen des völkerrechtlichen Verkehrs, etwa die Praxis der „Kapitulationen" zwischen christlichen und nichtchristlichen Staaten, Exemtionen von der fremden Gerichtsbarkeit; Exterritorialität der Europäer in „exotischen" Ländern usw. Im Laufe des 19. Jahrhunderts wird die Unterscheidung von christlichen und nichtchristlichen Völkern zu der Unterscheidung von zivilisierten, nichtzivilisierten und halbzivilisierten Völkern säkularisiert. Dieser Unterscheidung von zivilisierten, halbzivilisierten und nichtzivilisierten Völkern entsprechen die völkerrechtlichen Begriffe und Methoden des europäischen Imperialismus des 19. Jahrhunderts, namentlich die Herausbildung von Protektoraten und Kolonien: gegenüber halbzivilisierten Völkern bedient man sich zur imperialistischen Herrschaft der Form des Protektorats, während Unzivilisierte als Kolonien behandelt werden. Auf der Unterscheidung von Protektorat und Kolonien baut sich eine Reihe von weiteren Formen des völkerrechtlichen Verkehrs auf, die für das 19. Jahrhundert charakteristisch sind. Einen höchst charakteristischen Rest dieser Unterscheidung von zivilisierten, nichtzivilisierten und halbzivilisierten Völkern findet man noch in der Satzung des Genfer Völkerbundes von 1919, Artikel 22, bei der Regelung der Mandate, d. h. dort, wo die Sieger früher türkische Gebiete und die deutschen Kolonien als Beute an sich nehmen. Dort heißt es in einer auffällig pathetischen Art und Weise,

wie sie sonst die Völkerbundsatzung nicht kennt, daß es Völker gibt, die noch nicht imstande sind — das „noch" ist dabei zu beachten —, sich „unter den besonders schwierigen Bedingungen der heutigen Zivilisation" selbst zu leiten, und daß es eine „heilige Aufgabe" der Zivilisation sei, diese Völker so zu erziehen, daß sie sich selbst leiten können. Dieser Artikel 22 der Völkerbundsatzung ist vielleicht überhaupt das komprimierteste Beispiel der Legitimierungsfunktion der Unterscheidung zivilisierter und nichtzivilisierter Völker, auf Grund deren die zivilisierten Völker sich das Recht zuschreiben, die weniger zivilisierten in der Form von Mandaten, Protektoraten und Kolonien zu „erziehen", d. h. zu beherrschen. Der Artikel ist der letzte und, wie häufig in der Geschichte, zugleich der klassisch zusammenfassende Ausdruck einer ganzen Epoche. Darauf beruhte das, was man den Imperialismus der europäischen Völker im 19. Jahrhundert nennen kann. Die meisten werden heute das Gefühl haben, daß diese Art von Rechtfertigung einer Herrschaft über andere Völker mindestens sehr problematisch geworden ist.

Das, worauf es hier, angesichts des Imperialismus der Vereinigten Staaten, ankommt, ist, daß diese Vereinigten Staaten über dieses Stadium längst hinaus sind. Sie haben natürlich auch Kolonien wie die Philippinen und verschmähen es keineswegs, sich des Vokabulariums der „Zivilisation" und seiner Methoden zu bedienen, aber es haben sich daneben und darüber hinaus ganz andere Begriffe und andere Methoden der völkerrechtlichen Herrschaft herausgebildet. Wenn ich diese kurze, mit der Unterscheidung zwischen christlichen und nichtchristlichen beginnende, zu der Unterscheidung zivilisierter und nichtzivilisierter Völker führende Übersicht schnell zu Ende führen darf, so ist zu sagen, daß die neue Unterscheidung, die den amerikanischen Formen zugrunde liegt, auf die Unterscheidung von Gläubigern und Schuldnern hinausläuft. Ob diese neue Einteilung der Völker und Staaten friedlicher ist als die vergangener Jahrhunderte, wäre eine Frage für sich. Jedenfalls geht die Entwicklung der imperialistischen Argumentation dahin, daß nunmehr Gläubigervölker und Schuldnervölker einander gegenüberstehen. Für diese Einteilung, die für uns Deutsche eine schicksalsvolle Aktualität hat, bildet der Imperialismus der Vereinigten Staaten seit über einem Menschenalter eine ganze Welt von Begriffen, Einrichtungen, Formeln und Methoden heraus, von der wir in Deutschland vor dem Kriege nicht viel geahnt haben, obwohl sie bereits fertig vorlagen und die spezifische Redeweise dieses Imperialismus im Munde eines Mannes wie Wilson auch schon vor dem Jahre 1918 häufig ertönt ist.

Im Kern aller Argumentationen, welche die Vereinigten Staaten seit hundert Jahren völkerrechtlich und außenpolitisch zu ihrer Rechtfertigung defensiv und offensiv vorgebracht haben, steht die Monroedoktrin aus dem Jahre 1823. Sie ist oft dargestellt worden. Ich muß sie hier erwähnen, obwohl sie meiner Meinung nach ihre Funktion im wesentlichen bereits erfüllt hat. Sie ist charakteristisch für das erste große Stadium der Entwicklung des amerikanischen Imperialismus. Die Monroedoktrin begleitet

die Außenpolitik der Vereinigten Staaten seit 1823, in der Sache wohl auch schon früher, wenngleich das übliche Datum das der Botschaft des Präsidenten Monroe ist. Neben der Entwicklung des amerikanischen Staates selber geht, wie ein Schatten, die immer weiter getriebene Entwicklung dieser Monroedoktrin einher. Sie beginnt, scheinbar wenigstens, rein defensiv. Sie wendet sich im Jahre 1823 gegen das damalige Europa und seinen damaligen „Völkerbund", d. h. gegen die Heilige Allianz und deren Interventionen in Südamerika; außerdem gegen Rußland, das sich an der Nordküste von Alaska festgesetzt hatte; sie war also die Defensive eines noch sehr schwachen Kolonialstaates in peripherer Lage. Die Großmächte des Jahres 1823 haben diese Monroedoktrin nicht sehr wichtig genommen. Die englische Regierung ist an der Proklamierung beteiligt gewesen, weil Englands Interesse jenem europäischen Kontinentalbund, der sich „Heilige Allianz" nannte, entgegengesetzt war. Aus diesem defensiven Pronunziamento eines kleinen Kolonialstaates im Jahre 1823 ist dann ein völkerrechtliches Instrument der Hegemonie dieses Staates über den großen amerikanischen Kontinent geworden.

Inzwischen sind die Vereinigten Staaten aber noch weit mehr geworden als eine auf den amerikanischen Kontinent beschränkte hegemonische Macht. Zunächst freilich begnügte man sich mit dem berühmten Satz: „Amerika den Amerikanern" und mit der Ablehnung jeder europäischen „Einmischung". Die Monroedoktrin sagt auf den ersten Blick etwas sehr Bescheidenes: kein europäischer Staat darf sich in amerikanische Verhältnisse einmischen, umgekehrt mischen sich die Vereinigten Staaten nicht in europäische Verhältnisse ein; im Jahre 1823 bestehende europäische Besitzungen werden anerkannt, dürfen aber nicht erweitert werden. Diese einfachen Sätze entfalten sich nun zur Grundlage einer großen „Doktrin", deren Inhalt sich fortwährend verändert und anpaßt, und deren praktische Bedeutung manchmal sehr groß ist, manchmal wieder ganz zurücktritt. Es gibt eine große Literatur über die Monroedoktrin; auch die Entwicklung von einem Mittel der Defensive zu einem Instrument der Hegemonie über den amerikanischen Kontinent ist oft gezeigt worden. Man ging von der prinzipiellen Unzulässigkeit einer Intervention, von dem feierlich betonten „Grundsatz der Nichtintervention" aus und endete damit, daß man in ebenderselben Doktrin die Rechtfertigung für Interventionen der Vereinigten Staaten in die Angelegenheiten anderer amerikanischer Staaten fand. Eine merkwürdige Entwicklung ins Gegenteil. Diese dialektische Entfaltung eines politischen Prinzips geht aber durch die ganze Geschichte der Monroedoktrin hindurch und liegt nicht nur in der Entwicklung von der Defensive zur imperialistischen Expansion, sondern auch vom Prinzip der Nichtintervention zum Instrument fortwährender Interventionspolitik, vom Protest gegen das Prinzip der Legitimität der Heiligen Allianz zu dem heute gehandhabten Grundsatz, daß die Vereinigten Staaten von Amerika — auch Wilson hat das verkündet — keine amerikanische Regierung, die auf revolutionäre Weise zur Macht gekommen ist, anerkennen und nur legale

Regierungen auf dem amerikanischen Kontinent dulden. Ein neues völkerrechtliches Legitimitätsprinzip entwickelt sich, beginnend mit dem Kampf gegen das frühere Legitimitätsprinzip und mit der politischen Selbstisolierung der Vereinigten Staaten von Amerika, und damit endend, daß die Vereinigten Staaten einen die ganze Menschheit umfassenden Einfluß auf andere Mächte nehmen. Die einzelnen Daten dieser Entwicklung sollen hier nicht dargestellt werden, es kommt bei dieser kurzen Übersicht auf eins an: die Monroedoktrin, die dazu gedient hat, erst den amerikanischen Kontinent den Vereinigten Staaten vor den europäischen Großmächten zu sichern, dann alle übrigen amerikanischen Staaten der Hegemonie der Vereinigten Staaten zu unterwerfen, dann die Einmischung, die Kontrolle, die internationale Polizei der Vereinigten Staaten auf dem amerikanischen Kontinent zu rechtfertigen, diese Monroedoktrin hat anscheinend heute ihren Dienst getan. Sie hat inzwischen eine Reihe von speziellen Doktrinen, z. B. die sog. karibische Doktrin, aus sich herausgesetzt, die nun wieder eine spezielle Aufgabe haben. Es gibt, wie gesagt, abgesehen von zahlreichen Büchern und Abhandlungen, zahlreiche Erklärungen der Regierungen der Vereinigten Staaten, die sich auf die Monroedoktrin beziehen. Dabei wird immer deutlicher, daß diese Monroedoktrin eine sehr allgemeine, sehr weite „Doktrin" ist, welche die entgegengesetztesten Handlungsweisen rechtfertigen kann. Die Vereinigten Staaten haben es z. B. unter Berufung auf diese Monroedoktrin abgelehnt, sich in irgendeine europäische Angelegenheit einzumischen; sie sind trotzdem 1917 in den Krieg gegen Deutschland eingetreten, haben allerdings zugleich als nur „assoziierte" (nicht alliierte) Macht durch den vom Versailler Vertrag getrennten Frieden mit Deutschland doch wieder ihre Besonderheit gegenüber ihren europäischen Kampfgenossen zum Ausdruck gebracht. Sie haben noch vor 25 Jahren unter Berufung auf die Monroedoktrin europäischen Staaten, z. B. den europäischen Gläubigerstaaten, die gegenüber Venezuela und anderen südamerikanischen Staaten ihr Recht suchten, erlaubt, eine amerikanische Küste zu blockieren; in anderen Fällen wiederum haben sie unter Berufung auf dieselbe Monroedoktrin ein gleiches Vorgehen nicht erlaubt. Sie haben erklärt, es widerspreche der Monroedoktrin nicht, daß ein europäischer Staat sein Recht suche, und die Monroedoktrin stehe nicht im Wege, wenn amerikanische Staaten, die ihre Schulden nicht bezahlen, dazu gezwungen werden, andererseits aber nehmen sie den Standpunkt ein, daß darüber, ob ein amerikanischer Staat Unrecht tue oder nicht und ob die Rechtsverfolgung durch den in seinem Recht verletzten nichtamerikanischen Staat völkerrechtlich zulässig sei oder nicht, durch die Vereinigten Staaten von Amerika entschieden werde. Was also eigentlich der konkrete Inhalt dieser immer vieldeutiger werdenden, höchst wandelbaren Monroedoktrin ist, entscheiden die Vereinigten Staaten von sich aus. Nur sie bestimmen, was die Monroedoktrin im konkreten Falle wirklich bedeutet. Es kommt vor, daß Interventionen abgelehnt und daß sie gerechtfertigt werden; es kommt vor, daß die Vereinigten Staaten sich an irgend-

einem Vorgehen nichtamerikanischer Staaten gegen amerikanische Staaten für desinteressiert erklären. Immer aber halten sie an einem fest: daß niemand einen Anspruch darauf hat, auf Grund der Monroedoktrin von den Vereinigten Staaten irgendeine Aktion, ein Eingreifen, eine Intervention, eine Hilfe, eine Vermittlung oder irgend etwas zu verlangen, während umgekehrt die Vereinigten Staaten, wenn sie es in Anwendung der Monroedoktrin für richtig halten, jederzeit von sich aus eingreifen, intervenieren, vermitteln, oktroyieren, mit bewaffneter Hand einschreiten können.

Ich wollte mit diesen Ausführungen nicht die Entwicklung eines höchst komplizierten Prinzips mit Beispielen aus dem letzten Jahrhundert geschichtlich schildern, sondern ein bestimmtes Prinzip des Imperialismus aufweisen. Wenn wir die Frage stellen: Was ist eigentlich die Monroedoktrin mit ihren vielen Unklarheiten, Widersprüchen, ihren merkwürdigen Ansprüchen und Nichtansprüchen der Vereinigten Staaten, so muß man zunächst beachten, daß die Monroedoktrin eine einseitige Regierungserklärung der Vereinigten Staaten ist, eine Botschaft des Präsidenten aus dem Jahre 1823. Sie ist kein Vertrag: sie ist nicht mit anderen Staaten vereinbart. Die Vereinigten Staaten haben sie, wie Wilson 1916 betont hat, auf Grund ihrer eigenen Autorität von sich aus verkündet und legen großen Wert darauf, daß sie das getan haben. Denn daraus folgt, daß die Definition und die Interpretation der Monroedoktrin ausschließlich Sache der Vereinigten Staaten ist. Die Vereinigten Staaten schließen aber trotzdem keinen Vertrag und lassen sich auf keine völkerrechtlichen Beziehungen ein, ohne den selbstverständlichen, wenn auch nicht immer ausgesprochenen Vorbehalt der Monroedoktrin zu machen. Was dann aber die Monroedoktrin in concreto bedeutet, das, wie gesagt, interpretieren, definieren und bestimmen sie selbst. Die Monroedoktrin ist eben kein Vertrag, sondern eine einseitige Erklärung der Vereinigten Staaten. Sie ist außerdem sogar nur eine Regierungserklärung; es wird Wert darauf gelegt, daß die gesetzgebenden Körperschaften niemals ausdrücklich die Monroedoktrin beschlossen haben. Man könnte sie also nötigenfalls auch jederzeit desavouieren. Alles kommt darauf an, die Elastizität eines solchen Prinzips richtig zu sehen und zu deuten.

Es fragt sich weiter: Ist die Monroedoktrin überhaupt etwas, was mit Völkerrecht zu tun hat? Sie figuriert in jedem Lehrbuch des Völkerrechts, es gibt über sie zahlreiche völkerrechtliche Dissertationen, Abhandlungen, Aufsätze, aber ist sie wirklich Völkerrecht oder „nur“ eine politische Maxime? In offiziellen Erklärungen der amerikanischen Regierung und der verschiedenen Staatssekretäre findet man Anhaltspunkte sowohl für das eine als auch für das andere. Auch hier sind offene Widersprüche. Der Staatssekretär Olney sagt zum Beispiel 1895: Diese Monroedoktrin ist ein Teil des amerikanischen public law, sie ist auf allgemeinen Rechtsprinzipien (zum Beispiel der Selbstverteidigung) gut fundiert und durch

zahllose Präzedenzfälle überreichlich sanktioniert. Danach wäre sie also Recht und nicht nur Politik. Umgekehrt sagt Staatssekretär Knox 1911: Die Monroedoktrin hat überhaupt mit Recht im technischen Sinne nichts zu tun, sie beruht nur auf Politik und Macht. Daraus muß vor allem der Schluß gezogen werden, daß niemand gegen die Vereinigten Staaten Rechtsansprüche aus der Monroedoktrin geltend machen kann.

Aber die ganze Fragestellung: Ist die Monroedoktrin etwas Völkerrechtliches oder etwas Politisches, ein Rechtsprinzip oder nur ein politisches Aktionsprinzip der Vereinigten Staaten? leidet an einer Alternative von Recht und Politik, die sich im Völkerrecht nicht konsequent durchführen läßt. Es wäre falsch, zu meinen, daß es einfach ein machiavellistischer Trick der Vereinigten Staaten ist, wenn sie sich an eine so vieldeutige und „elastische" Maxime halten. Das Völkerrecht wie auch das Verfassungsrecht ist eben politisches Recht. Man kann nicht sagen: die Monroedoktrin sei „rein politisch" und gehöre deshalb nicht ins Völkerrecht (so zum Beispiel K. Strupp in seinem „Wörterbuch des Völkerrechts"). Die Völkerrechtslehrer behandeln sie trotzdem, auch wenn sie zu dem Ergebnis kommen, sie sei „nicht Recht, sondern Politik". Sie ist eben doch ein wesentlicher Teil des internationalen Rechts, einmal insofern, als sie gewisse allgemeine Prinzipien, zum Beispiel das Recht auf Selbstverteidigung, zur konkreten Anwendung bringen will, dann, weil sie in allen Verträgen der Vereinigten Staaten wenigstens als Vorbehalt anerkannt ist. Mit der wachsenden Macht der Vereinigten Staaten haben sich alle Staaten stillschweigend der Monroedoktrin unterworfen. Ein sehr interessantes Symptom dieser Anerkennung ist Artikel 21 der Genfer Völkerbundsatzung. Dort ist ausdrücklich gesagt, daß die Monroedoktrin nicht in Widerspruch mit der Völkerbundsatzung stehe. Über diesen Artikel 21 der Völkerbundsatzung ist gleich noch weiteres zu sagen. Aber wenn die Völkerbundsatzung selber die Monroedoktrin als eine „Verabredung" bezeichnet oder, wie man den Artikel 21 auch deuten kann, als eine „Entente", so zeigt sich schon in solchen Ausdrücken, daß man mit der primitiven Alternative: Nicht Völkerrecht, sondern Politik an ein eigenartiges Phänomen wie die Monroedoktrin nicht herantreten darf. Die Monroedoktrin ist natürlich ein politisches Instrument. Aber jeder Rechtsbegriff des Völkerrechts ist ebenfalls ein solches politisches Instrument. Es ist ein ungeheurer Erfolg der Vereinigten Staaten, daß es ihnen gelungen ist, eine solche „Doktrin" durchzusetzen und die gesamte übrige Welt, alle anderen Staaten und Völker zu zwingen, ein höchst unklares, vieldeutiges, oft widerspruchsvolles, jedenfalls aber nur von den Vereinigten Staaten zu interpretierendes und authentisch zu deutendes Prinzip anzuerkennen, mit dem Ergebnis, daß man von den Vereinigten Staaten nichts verlangen kann, was der Monroedoktrin nicht entspricht, während die Vereinigten Staaten jederzeit Respekt vor der Monroedoktrin verlangen können, wobei gleichzeitig anerkannt ist, daß nur die Vereinigten Staaten genau bestimmen dürfen, was im Zweifelsfalle der Inhalt der Monroedoktrin ist.

Diese merkwürdige Elastizität und Dehnbarkeit, diese Offenhaltung aller Möglichkeiten, diese Offenhaltung vor allen Dingen auch der Alternative Recht oder Politik, ist meiner Meinung nach typisch für jeden echten und großen Imperialismus. Es ist nicht denkbar, daß eine Großmacht und noch weniger, daß eine imperialistische Weltmacht sich juristisch auf einen Codex von festen Normen und Begriffen festlegt, die ein außenstehender Fremder gegen sie selber handhaben dürfte. Das Wesentliche hat Hughes im Jahre 1923 so zusammengefaßt: Die Definition, Interpretation und Anwendung der Monroedoktrin ist Sache der Vereinigten Staaten. Jeder, der mit ihnen in völkerrechtliche Beziehungen tritt, muß wissen, daß die Vereinigten Staaten daran festhalten; jeder, der mit den Vereinigten Staaten einen Vertrag schließt, weiß, daß der Vertrag unter diesem Vorbehalt steht.

Heute allerdings haben es die Vereinigten Staaten eigentlich kaum noch nötig, sich auf die Monroedoktrin zu berufen. Sie sind aus einem Schuldner- ein Gläubigerstaat geworden. Die Monroedoktrin hat ihre Schuldigkeit getan, sie hat den amerikanischen Kontinent der Hegemonie der Vereinigten Staaten unterworfen. Jetzt ergibt sich nach zwei Richtungen hin eine Aufspaltung: einerseits müssen sich die Vereinigten Staaten in ihrer Hegemonie innerhalb des amerikanischen Kontinents einrichten, und zwar naturgemäß nach neuen Prinzipien. Hier kommt man mit der alten Monroedoktrin nicht mehr aus, man braucht intensivere und enger juristische Formen; denn die weite Elastizität der Monroedoktrin ist nur so lange gut, als die Entscheidung noch nicht zugunsten der Vereinigten Staaten gefallen ist. Auf der anderen Seite haben die Vereinigten Staaten außerhalb Amerikas mit der gesamten übrigen Welt Beziehungen, sie sind nahe daran, zum Schiedsrichter der Welt zu werden. Aus beidem — der Konzentrierung innerhalb des amerikanischen Kontinents auf der einen, der Weltexpansion auf der anderen Seite — ergibt sich wieder eine Reihe von charakteristischen völkerrechtlichen Vorgängen und Neubildungen. Die Konzentration und Befestigung der Hegemonie hat zu charakteristischen neuen Methoden der Herrschaft über die zentralamerikanischen Staaten geführt, zu neuen völkerrechtlichen Formen des Imperialismus. Waren für den Kolonialimperialismus der europäischen Völker im 19. Jahrhundert Gebilde wie Protektorate und Kolonien charakteristisch, so ist es die eigentliche Leistung der Vereinigten Staaten von Amerika, den Interventionsvertrag und verwandte Rechtstitel der Intervention erfunden zu haben. Die Entwicklung ging aus von dem Prinzip der Nichtintervention, von dem als heilig hingestellten Prinzip der Nichtintervention — das war die Grundlage der Monroedoktrin von 1823; sie endete bei einer Praxis, welche die Intervention nicht nur rechtfertigt, sondern sogar eine spezielle und typische Art von Interventionsverträgen schafft. In Wahrheit gehört zu jedem Imperialismus, weil Imperialismus immer auch Hegemonie bedeutet, eine Intervention in Angelegenheiten anderer abhängiger Staaten. Die Formen und Methoden der Intervention sind aber sehr verschieden. Die Intervention Frankreichs in die Angelegenheiten der Staaten

der Kleinen Entente bedient sich anderer Formen und Mittel als die Intervention Englands in die Angelegenheiten Ägyptens. Aber den eigentlichen Interventionsvertrag, das heißt eine juristisch formulierte Abmachung, die es dem einen Staat erlaubt, unter typischen Voraussetzungen mit typischen Mitteln in die Angelegenheiten eines anderen Staates einzugreifen, haben erst die Vereinigten Staaten gefunden. Sie haben das System der Interventionsverträge insbesondere auf die Staaten Zentralamerikas ausgedehnt, auf Kuba, Haiti, San Domingo, Panama, Nikaragua usw. Alle diese Staaten sind mit den Vereinigten Staaten durch eine charakteristische Art von Verträgen verbunden und ihnen unterworfen, sie bleiben aber offiziell „souveräne" Staaten. Von den alten Formen der Protektorate und Kolonien ist nicht viel übriggeblieben. Diese Staaten haben eine eigene Regierung, eigene völkerrechtliche Vertretung, eigene Gesandte usw., doch stehen sie unter einer sehr effektiven „Kontrolle" der Vereinigten Staaten. Ein sehr klares Beispiel eines solchen Interventionsvertrages ist der Vertrag, den Kuba als Entgelt dafür, daß es die Unabhängigkeit von Spanien aus der Hand der Vereinigten Staaten entgegennehmen mußte, einzugehen gezwungen wurde. Die Vereinigten Staaten haben 1898 Spanien den Krieg erklärt, um Kuba zu befreien und Kuba zu einem souveränen, unabhängigen und freien Staate zu machen. Die Welt war zunächst erstaunt über der Großmut, mit dem ein großes Volk für die Freiheit eines anderen Volkes in den Krieg zog und dabei feierlich die souveräne Freiheit der kubanischen Republik garantierte. Die neue kubanische Republik sah sich aber sofort, und zwar als amerikanische Soldaten auf der Insel waren, genötigt, einen Vertrag mit den Vereinigten Staaten zu schließen, dessen Inhalt sich aus dem sogenannten Platt Amendment ergab, wonach Kuba der Regierung der Vereinigten Staaten das Recht gab, zu intervenieren — der Ausdruck „intervenieren" wird dabei gebraucht —, und zwar für die Erhaltung der Unabhängigkeit Kubas, ferner zu der Sicherung einer kubanischen Regierung, die imstande ist, Leben, Eigentum und persönliche Freiheit zu schützen und die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Kuba aufrechtzuerhalten, endlich zur Sicherung gewisser finanzieller Forderungen. Es handelt sich vor allem darum, Leben, Eigentum und Freiheit zu schützen. Das bedeutet: das in Kuba angelegte amerikanische Kapital steht unter dem Schutz der Vereinigten Staaten von Amerika, die Vereinigten Staaten entscheiden von sich aus darüber, ob eine kubanische Regierung imstande ist, ausreichenden Schutz zu gewähren und öffentliche Sicherheit und Ordnung in Kuba aufrechtzuerhalten. Kuba gibt der Regierung der Vereinigten Staaten ausdrücklich das Recht, unter diesen Voraussetzungen, über deren Eintritt die Vereinigten Staaten entscheiden, in die innerstaatlichen Verhältnisse Kubas einzugreifen. In dem Vertrag ist vorgesehen, daß bestimmte Flottenstationen, Kohlen- und Ölstationen auf Kuba den Vereinigten Staaten überlassen werden, damit deren Intervention sogleich mit der nötigen militärischen und maritimen Nachdrücklichkeit erfolgen kann. Die Vereinigten Staaten haben öfters Truppen auf Kuba gelandet.

Nicht nur 1900, 1901 und 1902, auch später sind regelmäßig wieder amerikanische Truppen auf Kuba erschienen; eine Landung amerikanischer Marinesoldaten erzwang den Rücktritt eines kubanischen Präsidenten und führte die Bildung einer kubanischen Regierung herbei, die bestimmten amerikanischen Gesellschaften neue Konzessionen zu verleihen bereit war, oder um die finanzielle Ordnung wiederherzustellen. Bei der Landung im Jahre 1912 wurde ausdrücklich erklärt, es handle sich nicht um eine Intervention, weil ja der Vertrag den Vereinigten Staaten das Recht zur Intervention gebe. Im Jahre 1919 ergab sich der interessante Fall einer Landung zur Sicherung unabhängiger Wahlen.

Dieser Interventionsvertrag mit Kuba ist — darin liegt das neue, juristisch besonders Interessanteste — in einer doppelten Weise fundiert. Der Vertrag ist nämlich einmal ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen der neuen, souveränen Republik Kuba und den Vereinigten Staaten; außerdem aber haben die Vereinigten Staaten die kubanische Nationalversammlung und die Regierung 1901 gezwungen, den Inhalt des Interventionsvertrages in die kubanische Verfassung aufzunehmen, und zwar mit der vollen Kraft eines Verfassungsgesetzes, so daß der Inhalt des Interventionsvertrages sowohl völkerrechtlich als auch innerstaatlich-verfassungsrechtlich als Teil der kubanischen Verfassung gesichert ist. Die kubanische verfassunggebende Nationalversammlung, die sich dagegen zu wehren suchte, hat dem Druck amerikanischer Kriegsschiffe und Truppen nachgeben müssen. Die Vollendung dieses Systems liegt dann in der weiteren Bestimmung, daß der souveräne Staat Kuba sich verpflichtet, keinen Vertrag zu schließen, der seine Unabhängigkeit gefährden könnte, daß die Vereinigten Staaten das Monopol des Schutzes dieser Unabhängigkeit haben und — ohne verpflichtet zu sein, die völkerrechtliche Vertretung Kubas nach außen zu übernehmen — doch den gesamten außenpolitischen Verkehr und alle völkerrechtlichen Vereinbarungen der Kubaner kontrollieren dürfen, weil sie ja darauf zu achten haben, daß die Kubaner gegenüber einem dritten Staat, sei er amerikanisch oder nichtamerikanisch, sich nicht in einer Weise binden, in welcher die Vereinigten Staaten eine Gefährdung der kubanischen Unabhängigkeit erblicken.

Wir erinnern uns der Erörterungen aus dem Sommer 1931 über den Begriff der „Unabhängigkeit" anläßlich der Pläne einer Zollunion zwischen Österreich und Deutschland. Damals erhob sich die Frage, ob durch eine solche Zollunion zwischen Österreich und Deutschland die Unabhängigkeit Österreichs gefährdet würde. Im Falle Kuba wäre eine analoge Frage nicht einmal ein juristisches Problem, sondern auch juristisch ohne weiteres im imperialistischen Sinne entschieden. So schnell kann in politischen Beziehungen ein dialektischer Umschlag eintreten, und derjenige, der die Freiheit und Unabhängigkeit eines andren Staates schützt, ist natürlicherund logischerweise selbst derjenige, dessen Schutz die Freiheit und Unabhängigkeit des Beschützten aufhebt. Es wird aber aus vielen guten Gründen, von denen wir noch einige kennenlernen werden, daran fest-

gehalten, daß die Vereinigten Staaten nicht etwa ein „Protektorat" über Kuba in dem veralteten Sinne des 19. Jahrhunderts haben, das wäre ja eine völkerrechtliche Form, die sich für die Beziehungen zwischen zivilisierten und halbzivilisierten Völkern ergeben hat. Beide Staaten sollen vielmehr hinsichtlich der Zivilisation auf der gleichen Stufe stehen. Aber der eine ist nun einmal leider nicht immer imstande, die öffentliche Sicherheit und Ordnung bei sich aufrechtzuerhalten und das Privateigentum zu schützen, unparteiische Wahlen durchzuführen, sich den richtigen Präsidenten zu wählen usw., und so kontrolliert und korrigiert ihn der andere in der besten Absicht, ohne daß das offiziell eine Form der Unterwerfung bedeutet. Auf der Basis formeller völkerrechtlicher Gleichberechtigung entstehen hier merkwürdige, für unser kontinentaleuropäisches Denken vielleicht allzu elastische Formen der Herrschaft, der Kontrolle, der Intervention, die der politischen Wirklichkeit angehören und auch völkerrechtlich ihre spezifischen Besonderheiten haben.

Es gibt ein ganzes System solcher Interventionsverträge der Vereinigten Staaten mit anderen lateinamerikanischen Staaten. Insbesondere ist der militärische Schutz des Panamakanals und damit die politische Herrschaft über diesen Kanal Sache der Vereinigten Staaten. Die Republik Panama, die zu diesem Zwecke eigens gegründet wurde und den typischen Interventionsvertrag abschließen mußte, hat den Vereinigten Staaten das zur militärischen und maritimen Beherrschung notwendige Land abgetreten und ist weitere Verträge eingegangen, die ebenfalls zu periodischen Truppenlandungen in Panama führen, unter denen aber ein Vertrag besonders auffällig ist, weil er im Zusammenhang mit dem Kelloggpakt Interesse verdient, nämlich der Vertrag vom 28. Juli 1926. Durch ihn hat Panama sich verpflichtet, für den Fall, daß die Vereinigten Staaten in einen Krieg eintreten, gleichgültig auf welchem Teil der Erde der Krieg sich abspielt, sich selbst, Panama, auf seiten der Vereinigten Staaten als kriegführende Partei zu betrachten. Also unabhängig davon, ob es zu einem Angriff auf Panama gekommen ist, unabhängig davon, ob der Kanal selber angegriffen wird, ist die Republik Panama verpflichtet, sich als kriegführende Partei zu betrachten, sobald die Vereinigten Staaten in irgendeinem Teil der Erde Krieg führen.

Diese Methode der Interventionsverträge führt zu einer im Effekt besonders intensiven Form der Unterwerfung eines anderen Staates, aber die juristische Form ist so „rechtlich" und auf „Koordination" beruhend, so unauffällig und elastisch, daß die abhängigen Staaten in dem Spielraum, der ihnen bleibt, überall ihren außenpolitischen Verkehr haben können, außenpolitische Beziehungen unterhalten wie jeder andere souveräne Staat, und daß sie vor allen Dingen Mitglieder des Genfer Völkerbundes sind, obwohl nach der Völkerbundsatzung nur freie und sich selbst regierende Staaten Mitglieder des Völkerbundes sein dürfen. Alle diese Staaten, die unter Interventionsverträgen stehen und sich immer wieder Truppenlandungen gefallen lassen müssen, selbst ein Staat wie Panama, der jenen Vertrag

von 1926 mit den Vereinigten Staaten geschlossen hat, gelten als freie, souveräne Staaten, sind vollberechtigte Mitglieder des Völkerbundes. Panama ist gegenwärtig (Februar 1932) sogar Mitglied des Völkerbundrates.

Die amerikanische Methode der Interventionsverträge ist nun bisher im wesentlichen auf Amerika beschränkt geblieben. Die Vereinigten Staaten haben kein Interesse daran, vorläufig wenigstens nicht, eine solche Praxis auf andere Kontinente auszudehnen. Sie haben außerdem noch ein zweites, sehr wirksames Mittel, ihre Hegemonie auf dem amerikanischen Kontinent zur Durchführung zu bringen: ihre Praxis der Anerkennung neuer Regierungen. In den lateinamerikanischen Staaten, in denen es häufig zu Revolutionen, Staatsstreichen und Putschen kommt, hängt für die jeweilige Regierung finanziell und politisch alles davon ab, von den Vereinigten Staaten anerkannt zu werden. Hier haben die Vereinigten Staaten ein sehr einfaches Prinzip: sie erkennen revolutionäre Regierungen nicht an und lassen nur legale Regierungen gelten. Wir wissen in Deutschland leider aus Erfahrung, daß es unter Umständen sehr schwierig ist, Legalität und Illegalität genau zu unterscheiden, namentlich wenn es wirklich zum bewaffneten Bürgerkrieg kommen sollte. Solche Fragen werden für die amerikanischen Staaten in weitem Maße durch die Vereinigten Staaten entschieden. Diese sind infolgedessen heute imstande, über das Schicksal der Regierung fast jedes amerikanischen Staates zu befinden. Außerdem haben viele amerikanische Staaten unter sich Verträge geschlossen, in denen sie sich verpflichten, keine anderen als „legale" Regierungen anzuerkennen. Das alles hat bei den fortwährenden Revolutionen und Putschen vor allem die praktische Bedeutung, daß die Vereinigten Staaten bestimmen, welche Regierung legal ist oder nicht.

Daneben bleiben natürlich auch allgemeine völkerrechtliche Prinzipien, deren sich die Vereinigten Staaten bedienen, von großer Bedeutung. Zwar nicht offiziell von den Vereinigten Staaten, wohl aber von Völkerrechtstheoretikern und -praktikern der Vereinigten Staaten ist z. B. der Satz aufgestellt worden, das Privateigentum sei auch in dem Sinne „heilig", daß ein Staat, selbst wenn er eigene Staatsangehörige enteignet, Ausländer doch nicht, wenigstens nicht ohne volle Entschädigung, enteignen dürfe. Es ist begreiflich, daß eine solche Theorie in einem Staate, der Gläubiger der ganzen Welt ist und dessen Kapitalisten Riesensummen in anderen Staaten investiert haben, ihre Anwälte findet. Seit etwa zwei Jahren wird sie allerdings auch in Deutschland von mehreren Autoren vertreten. Ich halte sie nicht für richtig, kann aber verstehen, daß man sie vom amerikanischen Standpunkt aus vertritt. Es ist eine typisch amerikanische Theorie, eine Theorie, die zu einem Staat gehört, dessen imperialistische Expansion in der Expansion seiner kapitalistischen Anlage- und Ausbeutungsmöglichkeiten besteht.

In der Praxis der Interventionsverträge und der Anerkennung neuer Regierungen hebt sich schon die Besonderheit erkennbar ab, mit der die Vereinigten Staaten sich als hegemonische Macht auf dem amerikanischen

Kontinent einrichten. Auf der andern Seite, gegenüber der außeramerikanischen Welt, ergibt sich eine Reihe von anderen Methoden zur Sicherung des Einflusses. Denn faktisch sind die Vereinigten Staaten in weitem Maße der Schiedsrichter der Erde. Sie allein haben durch ihr Eingreifen 1917 den Weltkrieg zuungunsten Deutschlands entschieden; sie haben den bis dahin im wesentlichen europäischen Krieg dadurch überhaupt erst zu einem Weltkrieg gemacht; sie haben sich dann gleich nach dem Krieg auf eine merkwürdige Weise wieder zurückgezogen. Man darf das nicht so auffassen, als ob die Vereinigten Staaten sich aus irgendeinem imperialistischen Übermut auf die ganze Welt stürzten; es ist vielmehr interessant, zu sehen, wie oft sie halb gegen ihren Willen gedrängt werden, sich auch dort zu beteiligen, wo sie sich nicht einmischen möchten. So sind sie in den Weltkrieg eingetreten; so sind sie es gewesen, die eigentlich die europäischen Mächte, insbesondere Frankreich, gezwungen haben, den Genfer Völkerbund zu gründen; und so sind gerade sie dann wieder diesem selben Völkerbund nicht beigetreten, haben jedoch den von ihnen abhängigen und kontrollierten, an sie gebundenen amerikanischen Staaten, wie Kuba, Panama usw., erlaubt, Mitglieder des Genfer Völkerbundes zu werden. Achtzehn amerikanische Staaten, ein Drittel der Mitglieder des Völkerbundes, entscheiden jetzt mit bei allen europäischen und asiatischen Angelegenheiten, aber die amerikanische Monroedoktrin, deren Vorrang, wie gesagt, in Artikel 21 der Völkerbundsatzung ausdrücklich anerkannt ist, geht der Völkerbundsatzung vor und verhindert es, daß der Genfer Völkerbund sich in amerikanische Angelegenheiten einmischt. Panama und Guatemala sind Mitglieder des Völkerbundes. Wenn zwischen Panama und Guatemala eine Differenz entstände, so hätte der Genfer Völkerbund nicht das Recht, sich einzumischen, obwohl beide Staaten Mitglieder des Völkerbundes sind. Oder wenn amerikanische Truppen dort mit großem militärischen und maritimen Aufgebot landen, und wenn sie in Nikaragua, Panama oder Haiti aktiv tätig werden, so sind das Dinge, die Genf nichts angehen, während umgekehrt diese amerikanischen Staaten, sämtlich vollberechtigte Mitglieder des Völkerbundes, an allen Entscheidungen in Genf, die sich auf europäische Angelegenheiten beziehen, beteiligt sind. Es ist so, daß von den Vereinigten Staaten kontrollierte amerikanische Staaten über europäische Angelegenheiten mit entscheiden, aber umgekehrt jede Einmischung des Genfer Völkerbundes auf Grund der Monroedoktrin für unzulässig erklärt werden kann.

Der Völkerbund ist also, wenn ich so sagen darf, auf dem amerikanischen Bein gelähmt, wohl aber haben die Amerikaner volle Mitwirkung bei der Entscheidung in europäischen Angelegenheiten, etwa in Minderheitsfragen, Memelkonflikt, österreichisch-deutsche Zollunion usw. Das ist ein sehr interessantes System. Es liegt in der Tat System darin, nicht im machiavellistischen Sinne bewußte Planmäßigkeit; sondern das Charakteristische für diese eigenartige Methode der amerikanischen Politik beruht einfach darauf, daß die Vereinigten Staaten, wenn es sich um Europa

handelt, offiziell abwesend, effektiv aber anwesend sein können. Sie sind anwesend, denn weder Kuba noch Panama können nennenswerte politische Schritte tun ohne die ausdrückliche oder stillschweigende Bewilligung der Vereinigten Staaten; trotzdem sind diese offiziell abwesend. Aber auch über die Genfer Völkerbundsangelegenheiten hinaus funktioniert diese eigenartige und höchst elastische Verbindung von offizieller Abwesenheit und effektiver Anwesenheit. Es genügt, den Dawesplan von 1924 zu nennen: ein Amerikaner, ein „citizen of the United States", macht die Sache, entscheidet im wesentlichen, aber es ist offiziell nicht die Regierung, sondern eben nur ein citizen of the United States, der entscheidet. Wilson hat, wie erwähnt, die französische Regierung gezwungen, sich an der Gründung des Völkerbundes zu beteiligen; als der Völkerbund gegründet war, haben die Vereinigten Staaten sich zurückgezogen. Wilson hat den Art. 21 der Völkerbundsatzung erzwungen, gegen den der französische Jurist Larnaude sehr verständige juristische Einwendungen gemacht hat. Als Wilson verlangte, daß die Anerkennung der Monroedoktrin in den Text der Völkerbundsatzung hineingeschrieben werde, daß die Monroedoktrin einer solchen Völkerbundsatzung vorgehe, stellte Larnaude eine Reihe von Gegenfragen, namentlich über den Inhalt der Monroedoktrin, der ja, wie oben ausgeführt, nicht leicht zu bestimmen ist, sondern alles Wesentliche der Entscheidung und Interpretation der Vereinigten Staaten überläßt. Danach hat Wilson nach einigen allgemeinen Redewendungen einfach apodiktisch verlangt, daß die Anerkennung der Monroedoktrin in der Form, wie er es vorschlage, in die Völkerbundsatzung aufgenommen werde, weil sonst die Vereinigten Staaten ihre weitere Mitwirkung verweigern müßten. So ist die Unterwerfung denn aufgenommen worden und steht in Art. 21 der Satzung als deren vollgültiger Bestandteil, aber die Vereinigten Staaten sind dem Völkerbund nicht beigetreten und nicht Mitglied geworden. Der Genfer Völkerbund hat sich also der Monroedoktrin unterworfen und sogar im Text seiner Satzung die Überlegenheit der amerikanischen Prinzipien und der amerikanischen Politik manifestiert. Der Völkerbundrat vermeidet jede klare Stellungnahme und Interpretation dieses Artikels 21. Es ist in der Tat im Dezember 1928, anläßlich eines Streites zwischen Bolivien und Paraguay, als der Völkerbundrat versammelt war, vorgekommen, daß der Völkerbundrat drei Telegramme an die Regierungen dieser Staaten geschickt hat, in denen er die streitenden Parteien ermahnte, ihre Differenzen auf friedliche Weise beizulegen. Als eine Woche später der damalige Ratsvorsitzende Briand gefragt wurde, wie sich die Angelegenheit weiterentwickelt habe, stellte sich heraus, daß die beiden amerikanischen Völkerbundsmitglieder sich in Washington geeinigt hatten. Weder von Washington aus, noch durch die bolivianische Regierung, noch durch die Regierung von Paraguay ist der Genfer Völkerbundrat über den weiteren Gang der Dinge informiert worden, obwohl das wenigstens aus Höflichkeit hätte geschehen können.

Auf dem amerikanischen Kontinent ist der Genfer Völkerbund nur zu solchen Einwirkungen imstande, welche die Vereinigten Staaten tolerieren. Es kommt sehr häufig zur militärischen Besetzung amerikanischer Staaten durch die Truppen der Vereinigten Staaten. Heute noch stehen sie in Haiti, 1921 standen sie in Paraguay, 1924 in Panama, 1926 in Nikaragua zur Wiederherstellung der Ordnung usw. Alle diese Staaten sind Mitglieder des Genfer Völkerbundes. Aber der Genfer Völkerbund sieht solche Vorgänge nicht und ignoriert sie. Man würde es in Genf wohl als eine Taktlosigkeit empfinden, die Rede überhaupt auf diese Frage zu bringen.

Die Vereinigten Staaten sind bisher auch die einzige Macht, die in der Frage der Abrüstung einen ratifizierten Vertrag herbeigeführt haben. Aus den vielen Abrüstungsvorschlägen, die gemacht worden sind, ist das Washingtoner Abkommen von 1921 als der bisher einzige perfekt gewordene Abrüstungsvertrag hervorgegangen. Er ist nicht in Genf, sondern in Washington zustande gekommen.

Der Kelloggpakt drückt sozusagen das Siegel auf diese Entwicklung. Er wurde am 27. August 1928 in Paris unterzeichnet und trägt den Namen des amerikanischen Staatssekretärs Kellogg. Auch die feierliche „Ächtung des Krieges" ist also von Washington und nicht von Genf ausgegangen. Dieses wichtige Ereignis bedarf noch einer kurzen Erörterung, denn hier handelt es sich ja um die große Frage: wer stellt den Frieden auf der Erde her? Wir alle wünschen den Frieden, aber die Frage ist leider die: wer entscheidet darüber, was Frieden ist, wer darüber, was Ordnung und Sicherheit ist, wer darüber, was ein erträglicher und was ein unerträglicher Zustand? Und diese Entscheidung über den Frieden auf Erden hat die Regierung der Vereinigten Staaten der Genfer société des nations durch den Kelloggpakt aus der Hand genommen. Der Kelloggpakt von 1928 enthält, wie bekannt, eine „Ächtung des Krieges"; ihm haben sich fast alle Staaten der Erde angeschlossen, auch Sowjetrußland, die Türkei und andere Staaten, die nicht Mitglieder des Völkerbundes sind. Der Krieg ist, wenigstens „formal", nicht durch den Genfer Völkerbund, sondern durch den Kelloggpakt geächtet.

Sehen wir etwas näher zu, was das bedeutet. Es heißt in dem sehr kurzen Pakt, der Krieg werde „verdammt" (to condemn). Aber er wird nicht schlechthin „verurteilt" und keineswegs „abgeschafft". Im Kelloggpakt steht nicht: „nie wieder Krieg". Sondern nur als „Instrument der nationalen Politik" wird der Krieg verurteilt. Nun müßten wir natürlich die Frage stellen: wann sind Kriege ein Instrument der nationalen Politik und was sind die andern Kriege? Es gibt Kriege, die als ein Instrument nationaler Politik „geächtet" werden und nie wieder vorkommen dürfen, und es gibt andere Kriege, von denen nichts gesagt ist, die also, juristisch gesprochen, e contrario erlaubt sind. Briand hat in seinem Notenwechsel mit Kellogg folgende klassischen Erläuterungen gegeben: ein Krieg ist dann ein Instrument nationaler Politik, wenn er aus Willkür, Eigennutz und Ungerechtigkeit geführt wird. Dabei wird ausdrücklich betont, daß Kriege, die ein

Instrument internationaler Politik sind, eo ipso gerecht sind. Sie sehen hier ganz typische Formen verschiedener Imperialismen. Der Imperialismus führt keine nationalen Kriege, diese werden vielmehr geächtet; er führt höchstens Kriege, die einer internationalen Politik dienen; er führt keine ungerechten, nur gerechte Kriege; ja, wir werden noch sehen, daß er überhaupt nicht Krieg führt, selbst wenn er mit bewaffneten Truppenmassen, Tanks und Panzerkreuzern das tut, was bei einem andern selbstverständlich Krieg wäre. Vom Standpunkt des Deutschen könnte man jetzt die weitere Frage erheben, welche Art von Kriegen in Wirklichkeit die gerechtere ist, die imperialistisch-internationalen oder die nationalen, aber es wäre nach dem klaren Wortlaut des Kelloggpaktes schon ein Irrtum, zu glauben, der Kelloggpakt enthalte in seinem Wortlaut, wenigstens pro forma, eine Ächtung aller denkbaren Kriege. Nach den Erfahrungen der Nachkriegszeit müssen wir vielmehr eine andere Frage stellen: wenn wirklich der Krieg, sei es auch nur der als „Instrument einer nationalen Politik dienende Krieg", geächtet und verdammt wird, was ist dann überhaupt ein Krieg? Ich brauche nicht an die Vorgänge in China zu erinnern, um Ihnen zu zeigen, daß eine solche Frage leider sehr nahe liegt. Wir haben es erlebt, daß Jahr für Jahr große Truppenlandungen stattfinden. Wir haben große militärische Zusammenstöße erlebt, Beschießungen von Küsten, Landungen italienischer Schiffe in Korfu, Landungen amerikanischer Marinetruppen in Panama, Nikaragua usw., Invasion der Franzosen und Belgier in das deutsche Ruhrgebiet usw. Das alles galt nicht als Krieg und war daher auch nicht „geächtet". Was also ist eigentlich Krieg? Wir erhalten eine kennzeichnende Antwort durch den Aufsatz eines bekannten Pazifisten und Professors in Genf, Hans Wehberg, in der Zeitschrift „Die Friedenswarte" (Januar 1932). Dort heißt es: „Nach geltendem Recht kann man im Falle des chinesisch-japanischen Konflikts nur von einer militärischen Besetzung, nicht von einem Kriege sprechen. An diesem Ergebnis kann auch die Tatsache nichts ändern, daß die sogenannte ‚friedliche Besetzung' (occupatio pacifica), mag sie nun als bewaffnete Intervention zum Schutz von Leben und Eigentum japanischer Staatsbürger oder als Repressalie gegenüber chinesischen Völkerrechtsverletzungen begründet werden, von Bombardements, ja sogar von Schlachten größeren oder kleineren Umfanges begleitet war." Es liegt also nur eine friedliche Besetzung vor, kein Krieg. Wie ist eine Jurisprudenz möglich, die angesichts blutiger Kämpfe, angesichts der Zehntausende von Toten immer noch von „friedlicher Besetzung" zu sprechen wagt und dadurch das Wort und den Begriff des „Friedens" dem grausamsten Hohn und Spott ausliefert? Der Gedankengang ist folgender: entweder ist etwas Krieg oder ist es Frieden. Was ist Krieg? Was nicht ein friedliches Mittel ist. Was ist ein friedliches Mittel? Was nicht Krieg ist. Ein Zwischending gibt es nicht. Nun ist aber eine friedliche Besetzung, wenn sie auch von Schlachten kleineren und größeren Umfanges begleitet ist, nicht Krieg, ergo ist sie ein friedliches Mittel, ergo hat die Angelegenheit auch mit dem Kelloggpakt nichts zu tun. Der Genfer

Völkerbund sieht anscheinend seine Leistung darin, die internationalen Beziehungen zu juridifizieren, d. h. diese Art von Begriffsbildung zu bewirken. Für ihn ist die Sache juristisch in bester Ordnung, und sie wird es immer bleiben. Es sind also grausame Repressalien möglich, menschenmörderische Beschießungen, sogar blutige Kämpfe und Schlachten: das alles ist nicht Krieg im juristischen Sinne, und der Friede, auf den die gequälte Menschheit mit Sehnsucht wartete, ist ihr längst beschieden; sie hat es nur, mangels juristischen Scharfsinns, nicht bemerkt. Die Objekte solcher friedlichen Maßnahmen mögen sich also merken: erstens ist der Krieg nur als Mittel nationaler Politik geächtet, und zweitens stellt sich heraus, daß die verbreitete Vorstellung, daß „Schlachten größeren oder kleineren Umfangs" etwas mit Krieg zu tun haben, falsch ist.

Es ist außerdem noch ein weiteres zu beachten: Der Kelloggpakt enthält zahlreiche Vorbehalte, die in verschiedenen Begleitnoten von den unterzeichnenden Mächten aufgestellt sind, z. B. den Vorbehalt der Selbstverteidigung gegen einen Angriff, wobei jeder Staat selber entscheidet, ob er angegriffen ist; eine Resolution der japanischen Völkerbundliga vom 16. November 1931 hat z. B., wie H. Wehberg mitteilt, das gegenwärtige Vorgehen Japans gegen China als „Maßnahme der Selbstverteidigung" bezeichnet. England hat als einziger Staat interessanterweise auch den Vorbehalt der „nationalen Ehre" gemacht. Die andern haben nicht den Mut gefunden, diesen Vorbehalt offen zu machen; die meisten begnügen sich damit, den Fall der Selbstverteidigung oder die Verletzung der bestehenden Verträge vorzubehalten und von der Ächtung des Krieges auszunehmen. Was den Vorbehalt der Monroedoktrin angeht, so dürfte er über praktisch wirksame Zweifel erhaben sein.

Wie die Monroedoktrin in der Hand der Vereinigten Staaten liegt, so können sie auch gegenüber dem Kelloggpakt den Standpunkt einnehmen, der sich für eine Weltmacht von selbst versteht: daß sie selber es sind, die definieren, interpretieren und anwenden. Sie entscheiden, wann etwas Krieg ist oder ein friedliches Mittel internationaler Politik, ein friedliches Mittel zur Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit in einem Staat, der selber dazu nicht imstande ist, zum Schutze des Lebens und des Privateigentums, überhaupt zur Pazifizierung der Erde. Sollte das wirklich eintreten, so könnte der Kelloggpakt für die Erde eine ähnliche Funktion haben, wie sie die Monroedoktrin für den amerikanischen Kontinent gehabt hat. Alle Versuche, den Kelloggpakt der Völkerbundsatzung einzuverleiben, sind nicht gelungen und können nicht gelingen. In dem Kommentar zur Völkerbundsatzung von Schücking-Wehberg (3. Auflage 1931, S. 180) ist zu lesen: die Einarbeitung des Kelloggpaktes in die Völkerbundsatzung ist schwierig, denn der Kelloggpakt kennt „keine Sanktion, keine Organisation und keine Definition". Darum gerade handelt es sich nämlich, und immer wieder zeigt sich die große Überlegenheit, die erstaunliche politische Leistung der Vereinigten Staaten darin, daß sie sich allgemeiner, offen bleibender Begriffe bedienen. Ich möchte davor warnen, zu meinen,

es handele sich hier um eine inferiore Art von Schlauheit und Machiavellismus. Eine derartige Elastizität, eine derartige Fähigkeit, mit weiten Begriffen zu operieren und die Völker der Erde zu zwingen, sie zu respektieren, ist ein Phänomen von weltgeschichtlicher Bedeutung. Bei jenen entscheidenden politischen Begriffen kommt es eben darauf an, wer sie interpretiert, definiert und anwendet; wer durch die konkrete Entscheidung sagt, was Frieden, was Abrüstung, was Intervention, was öffentliche Ordnung und Sicherheit ist. Es ist eine der wichtigsten Erscheinungen im rechtlichen und geistigen Leben der Menschheit überhaupt, daß derjenige, der wahre Macht hat, auch von sich aus Begriffe und Worte zu bestimmen vermag. Caesar dominus et supra grammaticam: der Kaiser ist Herr auch über die Grammatik. Der Imperialismus schafft sich seine eigenen Begriffe, und ein falscher Normativismus und Formalismus führt nur dahin, daß am Ende niemand weiß, was Krieg und was Frieden ist. Nochmals möchte ich vor dem Mißverständnis warnen, als handele es sich hier um Dinge, die man beliebig machen könne. Es ist ein Ausdruck echter, politischer Macht, wenn ein großes Volk die Redeweise und sogar die Denkweise anderer Völker, das Vokabularium, die Terminologie und die Begriffe von sich aus bestimmt. Wir sind als Deutsche freilich in einer traurigen politischen Ohnmacht, nicht nur in der Welt, auch innerhalb Europas, und als Deutscher kann ich bei diesen Ausführungen über den amerikanischen Imperialismus nur das Gefühl haben, wie ein Bettler in Lumpen über die Reichtümer und Schätze von Fremden zu sprechen.

Wir müssen aber, wenn wir zum Schluß an unser eigenes, deutsches Schicksal denken dürfen, eine Folgerung aus der Wesenserkenntnis imperialistischer Methoden beachten. Bei einem geschichtlich bedeutungsvollen Imperialismus ist nicht nur die militärische und maritime Rüstung wesentlich, nicht nur der ökonomische und finanzielle Reichtum, sondern auch diese Fähigkeit, von sich aus den Inhalt politischer und rechtlicher Begriffe zu bestimmen. Diese Seite des Imperialismus — ich spreche hier nicht speziell vom amerikanischen — ist für ein in der Defensive stehendes Volk wie das deutsche sehr gefährlich, vielleicht noch gefährlicher als militärische Unterdrückung und ökonomische Ausbeutung. Ein Volk ist erst dann besiegt, wenn es sich dem fremden Vokabularium, der fremden Vorstellung von dem, was Recht, insbesondere Völkerrecht ist, unterwirft. Dann kommt zu der Ablieferung der Waffen noch die Ablieferung des eigenen Rechts hinzu. In der heutigen Lage Deutschlands hängt alles davon ab, den Schleier der Worte und Begriffe, der Juridifizierungen und Moralisierungen zu durchschauen, nicht in hämischer Kritik, aber auch nicht in dienstfertiger Unterwerfung unter fremde Begriffe und Forderungen „moralischer Abrüstung“, die nichts weiter sind als Instrumente fremder Macht. Diese Art von Bewußtsein, dieses Gefühl dafür, daß auch Begriffe und Denkweisen Angelegenheiten einer politischen Entscheidung sein können, ist notwendig und muß immer wach bleiben. Denn wir unterwerfen uns keinem Imperialismus, weder dem amerikanischen, der uns

nicht unmittelbar benachbart und gefährlich ist, noch einem viel gefährlicheren und näheren Imperialismus, und wir wollen uns weder rechtlich, noch moralisch und geistig unterwerfen.

20. Schlußrede vor dem Staatsgerichtshof in Leipzig (1932)

Gehalten am 17. Oktober 1932 vor dem Staatsgerichtshof in Leipzig als Vertreter der Reichsregierung in dem Prozeß, den die am 20. Juli 1932 amtsenthobene geschäftsführende preußische Regierung Braun-Severing-Hirtsiefer und ihr sich anschließend die Landesfraktion des Zentrums und der Sozialdemokratie sowie die Länder Bayern und Baden gegen die Reichsregierung geführt haben.

Die „Formalien", von denen hier die Rede ist, sind in einem Prozeß vor dem Staatsgerichtshof keine bloßen Formalitäten, sondern sehr reale politische Dinge. Die Fragen: Wer ist das Land Preußen? Wer vertritt das Land Preußen? Wo ist heute Preußen? sind reale und hochpolitische Fragen. Dieser Prozeß ist infolgedessen gerade in den Fragen der Parteifähigkeit, der Prozeßführungsbefugnis, der Aktivlegitimation eigentlich an seinem Kernpunkt angekommen. Darum war es nicht böser Wille oder etwas Ähnliches, sondern sozusagen die Natur der Sache, daß sich gerade bei der Frage der sogenannten Formalien plötzlich wieder eine größere Intensität der Gegensätze herausstellte.

Nach Art. 19 der Reichsverfassung gibt es unter den drei dort genannten zulässigen Arten von Staatsgerichtshofprozessen nur eine, bei der das Reich erscheint; das ist der Prozeß eines Landes mit dem Reich. Ein Land klagt gegen das Reich oder das Reich klagt gegen ein Land — zwei „Staaten", wie Herr Kollege Nawiasky ganz richtig gesagt hat. Daraus folgt aber nicht, daß, wie er weiter gesagt hat, der Staatsgerichtshof ein „internationaler Gerichtshof" sei. Er sprach sogar vom sogenannten Weltgerichtshof, eine etwas übertriebene Bezeichnung für die bekannte Institution im Haag. Dieser permanente internationale Gerichtshof legt immerhin besonderes Gewicht auf das, was in seinem Statut anerkannt und in einer Reihe von Entscheidungen ausgesprochen ist, daß nämlich vor ihm nur Staaten als solche erscheinen. Hier jedoch erscheinen sogar Landtagsfraktionen, Arm in Arm mit dem Lande Bayern und dem Lande Baden (von Jan: Schrecklich!) Darin liegt schon eine große Verwirrung und Unstimmigkeit.

Die wichtigste Frage des Prozesses betrifft natürlich das Land Preußen. Das Land Preußen ist nicht verschwunden; es besteht noch; es ist da; es hat auch eine Regierung, eine kommissarische, vom Reichspräsidenten auf

Grund seiner verfassungsmäßigen Befugnis eingesetzte Landesregierung, die die Vertretungsbefugnis für das Land Preußen hat. Ist sie eine verfassungsmäßig eingesetzte Landesregierung, so ist damit die Frage der Vertretungsbefugnis für das Land Preußen beantwortet. Es ist präzis juristisch, korrekt und einwandfrei, was Herr Kollege Jacobi zum Ausdruck gebracht hat: nur auf Grund einer aus prozeßtechnischen Gründen denkbaren und zulässigen Fiktion erscheinen hier trotzdem noch die amtsenthobenen Minister, auf Grund einer Fiktion ihrer Vertretungsbefugnis ad hoc und für diesen Fall. Wogegen sich Kollege Bilfinger wandte — meiner Meinung nach mit Recht, und ich teile auch den Affekt, der ihn dabei trug — ist, daß in den Schriftsätzen und Ausführungen fortwährend versucht wird, aus jener Fiktion Schlüsse zur Hauptsache zu ziehen und zu sagen: Wenn ihr gelten laßt, daß wir überhaupt hier einen Prozeß führen, dann erkennt ihr an, daß wir die Vertretungsbefugnis für das Land Preußen haben, daß wir auch noch dem Reichsrat angehören und überhaupt alle möglichen weiteren Befugnisse haben. Nur dagegen wandte sich Herr Kollege Bilfinger. Die Frage ist demgegenüber nur: ist diese kommissarische Landesregierung verfassungsmäßig auf Grund von Art. 48 der Reichsverfassung vom Reichspräsidenten eingesetzt worden oder nicht? Ist sie es, so ist damit jede Vertretungsbefugnis, die mit dem früheren Amt der amtsenthobenen Minister verbunden war, erledigt. Wir wollen hier nicht in eine Erörterung und Vertiefung der Frage eintreten, was nun die früheren geschäftsführenden Minister, nachdem ihnen ihre Geschäftsbefugnis genommen ist, dann eigentlich noch sind, oder in die noch schwierigere Frage, wie man einen solchen früheren geschäftsführenden Minister, dem man seine Geschäftsführungsbefugnis genommen hat, zu titulieren habe. Das Reich hat von Anfang an betont, daß es sich hier um eine vorübergehende Suspension einer geschäftsführenden Landesregierung handelt, wobei immer zu beachten bleibt: geschäftsführende Regierung höchst eigener Art, denn diese geschäftsführende Preußische Regierung hat ja ihr Dasein überhaupt nur dem bekannten Kunstgriff der Geschäftsordnungsänderung vom 12. April zu verdanken. Das erschwert noch die Konstruktion dieses höchst eigenartigen Gebildes, als das die am 20. Juli 1932 vom Reichspräsidenten ihres Amtes enthobene preußische Landesregierung sich jetzt darstellt. Die Frage bleibt aber einfach die: Ist es verfassungsmäßig möglich, einem Land von Reichs wegen eine kommissarische Landesregierung zu geben?

Hier sind Vorwürfe gegen die Reichsregierung erhoben worden und ist von „sich verstecken", „sich drücken", „Deckung nehmen" und ähnlichem die Rede gewesen. Ich will das nicht aufnehmen und bleibe bei der Frage: Kann sich eine amtsenthobene Landesregierung von der Eigenart der preußischen geschäftsführenden Regierung gegenüber den verfassungsmäßigen Einwirkungsmöglichkeiten des Reichs auf die Selbständigkeit des Landes Preußen berufen? Diese sogenannte Landesregierung ist gar nicht mehr das Land Preußen. Auf Grund der Reichsverfassung

hat der Reichspräsident gewisse Einwirkungsmöglichkeiten, denen Art. 17 als selbständige Zuständigkeitsnorm — wie jetzt auch Walter Jellinek ausdrücklich festgestellt hat — nach dem Übergang der vollziehenden Gewalt nicht entgegensteht. Zur vollziehenden Gewalt des Landes gehört auch eine Organisationsgewalt, früher des Königs, jetzt des Staatsministeriums. Wenn nun auf Grund reichsverfassungsmäßiger Einwirkungsmöglichkeiten vom Reich her die Einsetzung eines Ersatzorgans, einer kommissarischen, die Geschäfte führenden Landesregierung zulässig ist, so ist dieses, falls im übrigen die verfassungsmäßigen Voraussetzungen gegeben sind, eben die geschäftsführende Landesregierung und niemand anders. Sie ist vertretungsbefugt, und es ist überhaupt kein Argument, hier die Selbständigkeit des Landes, die überhaupt niemals in Frage gestellt gewesen ist, geltend zu machen. Wenn hier jemand „Deckung nimmt", so ist es die frühere geschäftsführende, nun ihres Amtes enthobene Regierung, die sich mit dem Lande Preußen identifiziert — mit welcher inneren Berechtigung, brauche ich nicht zu erörtern — und die nun fortwährend mit der Selbständigkeit des Landes Preußen, mit unveräußerlichen, unantastbaren Rechten des Landes und dergleichen kommt.

Es scheint mir bei den bundesstaatsrechtlichen Erörterungen folgendes Wichtige übersehen worden zu sein: der Reichspräsident, der auf Grund des Art. 48 verschiedenartige Befugnisse hat, kann und muß nötigenfalls diese Befugnisse auch im Interesse der Selbständigkeit des Landes ausüben. Der Fall ist durchaus denkbar, daß nur auf diese Weise die Selbständigkeit des Landes überhaupt gerettet werden kann. Denn eine der größten und schlimmsten Gefahren für unser bundesstaatliches System, für den Föderalismus und für die Selbständigkeit der Länder liegt doch gerade darin, daß über die Länder hinweggehende, straff organisierte und zentralisierte politische Parteien sich des Landes bemächtigen, ihre Agenten, ihre Bediensteten in eine Landesregierung hineinsetzen (Professor Heller: Das ist unerhört!) und so die Selbständigkeit des Landes gefährden. Von dieser Seite, von den Parteien her droht sogar eine ganz besondere Gefahr fortwährender Funktionsstörungen, fortwährender Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und auch Nichterfüllung von Pflichten des Landes gegenüber dem Reich. Wenn nun dieser Fall eintritt — ich spreche ganz abstrakt — und der Reichspräsident sich gezwungen sieht, vorzugehn, so ist das überhaupt kein Widerspruch zur Selbständigkeit des Landes. (Widerspruch.) Ich glaube, Herr Kollege Nawiasky wird mir zugeben, daß es Parteien gibt, die eine Gefahr für die Selbständigkeit eines Landes bedeuten. Die Bayerische Volkspartei ist hier in der ganz singulären Lage, daß sie das Gegenteil einer Gefahr für die Selbständigkeit Bayerns bedeutet. Es gibt aber auch andere Parteien. (von Jan: Aber wir würden mit den Parteien selbst fertig werden!) Das ist Ihr Vorzug, Ihre Besonderheit, und wir wollen hoffen, daß Sie nicht eines Tages in die Lage kommen, Gott dafür zu danken, daß es Einwirkungsmöglichkeiten des Reichspräsidenten nach Art. 48 gibt.

Also ist die einzige Frage: Kann vom Reich her in der geschehenen Weise auf ein Land eingewirkt werden?

Der Gegensatz unitarisch und föderalistisch darf überhaupt nicht schlagwortartig mit anderen Gegensätzen in Verbindung gebracht werden. Entscheidend scheint mir zu sein: wenn der Reichspräsident von seiner verfassungsmäßigen Befugnis gegenüber einem Lande Gebrauch gemacht, eine solche kommissarische Landesregierung eingesetzt und die andere Landesregierung suspendiert hat, dann ist die Frage der Vertretungsbefugnis erledigt, dann weiß man, wer die geschäftsführende aktive Landesregierung ist. Hier die Selbständigkeit des Landes als solche geltend zu machen, ist eine offenbare Verwirrung. Es sind hier verschiedentlich Bilder, Vergleiche origineller Art gebraucht worden. Ich darf mir vielleicht auch einmal erlauben, anschaulich zu werden, und ganz allgemein, nicht mit Bezug auf diesen besonderen Fall, folgendes zur Klärung des, wie mir scheint, einfachen Sachverhalts festzustellen. Wenn tatsächlich einmal der Bock zum Gärtner gemacht worden ist und es sich darum handelt, ihn zu beseitigen, so kann man alles mögliche geltend machen, aber nur das eine nicht, die Selbständigkeit und Unabhängigkeit des Gartens! Das ist der Fall einer vom Reichspräsidenten suspendierten Landesregierung. Sie kann sich nicht auf die Selbständigkeit des Landes als solchen berufen. Eine vom Reich eingesetzte kommissarische Regierung ist selbstverständlich keine normale Regierung, ebensowenig wie eine Geschäftsregierung oder gar eine Geschäftsregierung wie die ihres Amtes enthobene Preußische Regierung, mit dem Odium des 12. April belastet, eine normale Regierung ist.

Zwei Schlagworte oder Stichworte möchte ich noch kurz abtun. Es ist einmal das Wort vom „Hüter der Verfassung“ gefallen, und zwar ist mit besonderer Betonung und vielleicht auch polemischer Wendung vom Herrn Kollegen Nawiasky gesagt worden: der Staatsgerichtshof ist der Hüter der Verfassung. Niemand bestreitet das; er ist der Hüter der Verfassung. Aber er ist und bleibt ein Gerichtshof und ist auf die vom Herrn Kollegen Jacobi sehr eindringlich und, wie mir scheint, überzeugend entwickelten Besonderheiten dieser Justizförmigkeit und Gerichtsförmigkeit angewiesen. Der Staatsgerichtshof hat nur den gerichtlichen und justizförmigen Schutz der Verfassung. Da eine Verfassung ein politisches Gebilde ist, bedarf es außerdem noch wesentlicher politischer Entscheidungen, und in dieser Hinsicht ist, glaube ich, der Reichspräsident der Hüter der Verfassung, und gerade seine Befugnisse aus Art. 48 haben sowohl für die föderalistischen als auch für die anderen Bestandteile der Verfassung vor allem den Sinn, einen echten politischen Hüter der Verfassung zu konstituieren. Wenn er in dieser Eigenschaft eine kommissarische Landesregierung einsetzt, so handelt er ebenfalls als Hüter der Verfassung auf Grund der seinem politischen Ermessen anheimgegebenen, im wesentlichen politischen Entscheidung innerhalb gewisser Grenzen, die wir hier festgestellt haben. Aber es bleibt seine politische Entscheidung, um die es sich dabei handelt. Damit ist gleichzeitig auch die

für Art. 19 der Reichsverfassung wichtige Frage beantwortet, wer das Land in einem solchen Falle vertritt. Die Vertretung des Landes Preußen, die auf Grund eines solchen Aktes des Reichspräsidenten von der kommissarischen Regierung vorgenommen wird, hat ihre gute, feste Rechtsgrundlage in der Reichsverfassung sowohl, als auch in der von ihr ergänzten Landesverfassung.

Das zweite Wort, das öfters hier wiederkehrte, war das Wort von der aus der Staatlichkeit folgenden Ehre und Dignität Preußens. Hierzu möchte ich folgendes sagen: Herr Ministerialdirektor Brecht hat es für gut gehalten, heute morgen in seiner Schlußzusammenfassung daran zu erinnern, daß der Herr Reichspräsident im Jahre 1866 als preußischer Offizier ins Feld gezogen ist. Was war 1866 los? Eine Bundesexekution des Deutschen Bundes gegen Preußen. Und der Herr Reichspräsident stand als preußischer Offizier auf der preußischen Seite und verteidigte Preußen gegen diese Bundesexekution. Wenn derselbe Mann, der damals Preußen gegen eine Exekution verteidigt hat, sich jetzt entschließen muß, gegen dasselbe Preußen eine Reichsexekution anzuordnen, so ist das ein bedeutungsvoller, erstaunlicher Vorgang, dessen man sich doch einen Augenblick bewußt werden sollte. Denn hier zeigt sich, daß sich etwas geändert hat. Die Exekution hat jetzt nicht den Sinn, das Land zu vernichten und seine Existenz zu zerstören, sondern im Gegenteil Preußen vor Gefahren zu schützen, die gerade diesem Staat und diesem Lande drohten. Wenn hier so viel von der Staatlichkeit, der Dignität und der Ehre Preußens gesprochen wird, so darf ich doch endlich mir selber die Frage stellen — ich stelle sie niemand anders, ich stelle sie aber hier in aller Öffentlichkeit mir selbst: Wo ist denn dieses alles, die Dignität und die Ehre Preußens, besser aufgehoben: bei den am 20. Juli ihres Amtes enthobenen, geschäftsführenden Ministern, die nur noch dank dem Kunstgriff vom 12. April geschäftsführende Minister waren (Zuruf: Situationsjurisprudenz!) oder bei dem Reichspräsidenten von Hindenburg? Diese Frage ist für mich nicht schwer zu beantworten. Es ist wahr, Preußen hat seine Ehre und seine Dignität, aber der Treuhänder und der Hüter dieser Ehre ist heute das Reich.

21. Weiterentwicklung des totalen Staats in Deutschland (Januar 1933)

Vor zehn Jahren versicherten bewährte Autoren und Führer aller Art, daß man nur die Politik und die Politiker abzuschaffen brauche, um alle schwierigen Probleme gelöst zu haben. Die radikale „Entpolitisierung“ sollte darin bestehen, daß technische, wirtschaftliche, juristische oder andere Sachverständige nach angeblich rein technischen, rein wirtschaftlichen, rein juristischen, kurz nach rein „sachlichen“ Gesichtspunkten alle bisher politischen Fragen zu entscheiden hatten. Zahlreiche Aufsätze und Broschüren haben das in den Jahren 1919 bis 1924 als einzige Bedingung universaler Glückseligkeit verkündet. Inzwischen haben wir viele Sachverständigen- und Technikerkonferenzen kennengelernt. Ganze Gebirge wertvollsten Materials und sachkundigster Gutachten lagern in Genf, in Berlin, in vielen anderen Städten der Erde, und unter ihrer Art von Sachlichkeit wurde die Entscheidung der Fragen einfach verschüttet. Es hatte sich bald herausgestellt, daß diese „Entpolitisierung“ ein brauchbares politisches Material ist, um unangenehme Probleme und notwendige Änderungen zu vertagen, einen widersinnigen status quo zu konservieren und jeden entschiedenen Änderungswillen sich leerlaufen zu lassen.

Nach solchen Erfahrungen mit der gänzlichen „Nichtpolitik“ mußte die Erkenntnis durchdringen, daß a l l e Probleme potentiell politische Probleme sind. Wir haben dann in Deutschland praktisch eine Politisierung aller wirtschaftlichen, kulturellen, religiösen und sonstigen Bereiche des menschlichen Daseins erlebt, wie sie dem Denken des 19. Jahrhunderts unbegreiflich gewesen wäre. Insbesondere schien, nachdem man einige Jahre versucht hatte, den Staat zu ökonomisieren, jetzt umgekehrt die Wirtschaft gänzlich politisiert zu sein. Jetzt glaubte man die wirksame und einleuchtende Formel vom totalen Staat zu begreifen, und heute sind manche sogar schon wieder darüber hinaus und haben den „totalen Staat“ bereits widerlegt und geistig überwunden. Sehen wir uns aber statt der Propaganda und der Literatur einmal die wirkliche Lage an.

I.

Es gibt einen totalen Staat. Man kann den „totalen Staat“ mit irgendwelchen Empörungs- und Entrüstungsschreien als barbarisch, sklavisch, undeutsch oder unchristlich von sich weisen, die Sache selbst ist damit nicht aus der Welt geschafft. Jeder Staat ist bestrebt, sich der Machtmittel zu bemächtigen, die er zu seiner politischen Herrschaft braucht. Es ist sogar das sichere Kennzeichen des wirklichen Staates, daß er das tut. Auch stehen wir alle unter dem Eindruck der gewaltigen Machtsteigerung, die heute

jeder Staat durch die Steigerung der Technik, namentlich der militärtechnischen Machtmittel, erfährt. Selbst einem kleinen Staat und seiner Regierung verleihen die modernen technischen Mittel eine solche Einwirkungsmöglichkeit, daß daneben die alten Vorstellungen sowohl von staatlicher Macht als auch vom Widerstand gegen sie verblassen. Gegen den totalen Staat hilft nur eine ebenso totale Revolution. Überlieferte Bilder von Straßenaufläufen und Barrikaden erscheinen angesichts dieser neuzeitlichen Machtmöglichkeiten als ein Kinderspiel. Jede politische Macht ist gezwungen, die neuen Waffen in die Hand zu nehmen. Hat sie dazu nicht die Kraft und den Mut, so wird sich eine andere Macht oder Organisation finden, und das ist dann eben wieder die politische Macht, d. h. der Staat.

Durch die Steigerung der technischen Mittel ist insbesondere die Möglichkeit, ja Notwendigkeit einer Massenbeeinflussung gegeben, die umfassender sein kann als alles, was die Presse und andere überlieferte Mittel der Meinungsbildung zu bewirken vermochten. Heute herrscht in Deutschland noch eine weite Preßfreiheit. Trotz aller Notverordnungen ist dieser Spielraum der „freien Meinungsäußerung", in Wirklichkeit der Parteiagitation und der propagandistischen Massenbearbeitung, sehr groß und denkt man nicht an Pressezensur. Auf die neuen technischen Mittel, Film und Rundfunk, dagegen muß jeder Staat selbst die Hand legen. Es gibt keinen noch so liberalen Staat, der über das Film- und Lichtspielwesen und den Rundfunk nicht mindestens eine intensive Zensur und Kontrolle für sich in Anspruch nimmt. Kein Staat kann es sich leisten, diese neuen technischen Mittel der Nachrichtenübermittlung, Massenbeeinflussung, Massensuggestion und Bildung einer „öffentlichen", genauer: kollektiven Meinung einem andern zu überlassen. Hinter der Formel vom totalen Staat steckt also die richtige Erkenntnis, daß der heutige Staat neue Machtmittel und Möglichkeiten von ungeheurer Intensität hat, deren letzte Tragweite und Folgewirkung wir kaum ahnen, weil unser Wortschatz und unsere Phantasie noch tief im 19. Jahrhundert stecken.

Der totale Staat in diesem Sinne ist gleichzeitig ein besonders starker Staat. Er ist total im Sinne der Qualität und der Energie, so, wie sich der faschistische Staat einen „stato totalitario" nennt, womit er zunächst sagen will, daß die neuen Machtmittel ausschließlich dem Staat gehören und seiner Machtsteigerung dienen. Ein solcher Staat läßt in seinem Innern keinerlei staatsfeindliche, staatshemmende oder staatszerspaltende Kräfte aufkommen. Er denkt nicht daran, die neuen Machtmittel seinen eigenen Feinden und Zerstörern zu überliefern und seine Macht unter irgendwelchen Stichworten, Liberalismus, Rechtsstaat oder wie man es nennen will, untergraben zu lassen. Ein solcher Staat kann Freund und Feind unterscheiden. In diesem Sinne ist, wie gesagt, jeder echte Staat ein totaler Staat; er ist es, als eine societas perfecta der diesseitigen Welt, zu allen Zeiten gewesen; seit langem wissen die Staatstheoretiker, daß das Politische das Totale ist, und das Neue sind nur die neuen technischen Mittel, über deren politische Wirkungen man sich klar sein muß.

Nun gibt es aber noch eine andere Bedeutung des Wortes vom totalen Staat, und das ist leider diejenige, die für die Zustände des heutigen Deutschland zutrifft. Diese Art totaler Staat ist ein Staat, der sich unterschiedslos in alle Sachgebiete, in alle Sphären des menschlichen Daseins hineinbegibt, der überhaupt keine staatsfreie Sphäre mehr kennt, weil er überhaupt nichts mehr unterscheiden kann. Er ist total in einem rein quantitativen Sinne, im Sinne des bloßen Volumens, nicht der Intensität und der politischen Energie. Der heutige pluralistische Parteienstaat in Deutschland hat diese Art des totalen Staates entwickelt. Sein Volumen ist ungeheuer ausgedehnt. Er interveniert in alle möglichen Angelegenheiten und auf allen Gebieten des menschlichen Daseins, nicht nur in die Wirtschaft, für welche Erwin von Beckerath mit Recht sagt, daß der totale Staat im Sinne einer Vermischung von Staat und Wirtschaft „eine mit Händen greifbare Realität" sei, sondern auch in kulturelle und gesellige Dinge, die man sonst gern für „rein private" Angelegenheiten ausgibt. Warum soll der Staat nicht wirtschaftliche, kulturelle und andere Unternehmungen subventionieren, da wir doch alle, auf dem Weg über die Partei, der Staat selber sind, und warum soll ein Gesangverein nicht gute Beziehungen zum Staate, d. h. zu gewissen Parteien und Fonds, unterhalten können? Dieses kostbare Warum nicht? ist die ganze Staatstheorie des pluralistischen Parteienstaates und die geistige Grundlage seiner Totalität. Das ist natürlich eine Totalität nur im Sinne des bloßen Volumens und das Gegenteil von Kraft oder Stärke. Der heutige deutsche Staat ist total aus Schwäche und Widerstandslosigkeit, aus der Unfähigkeit heraus, dem Ansturm der Parteien und der organisierten Interessenten standzuhalten. Er muß jedem nachgeben, jeden zufriedenstellen, jeden subventionieren und den widersprechendsten Interessen gleichzeitig zu Gefallen sein. Seine Expansion ist die Folge, wie gesagt, nicht seiner Stärke, sondern seiner Schwäche.

II.

Näher gesehen, haben wir heute in Deutschland überhaupt keinen totalen Staat, sondern eine Mehrzahl totaler Parteien, die jede in sich die Totalität zu verwirklichen suchen, in sich ihre Mitglieder total erfassen möchte und die Menschen von der Wiege bis zur Bahre, vom Kleinkindergarten über den Turnverein und Kegelklub bis zum Begräbnis- und Verbrennungsverein begleiten, ihren Anhängern die richtige Weltanschauung, die richtige Staatsform, das richtige Wirtschaftssystem, die richtige Geselligkeit von Partei wegen liefern und dadurch das ganze Leben des Volkes total politisieren und die politische Einheit des deutschen Volkes parzellieren. Parteien alten liberalen Stils, die als bloße „Meinungsparteien" einer solchen Organisation und Totalität nicht fähig sind, geraten in Gefahr, zwischen den Mühlsteinen der modernen, in sich totalen Parteien zerrieben zu werden. Der Zwang zur totalen Politisierung scheint unentrinnbar. Keine Parteiorganisation kann sich ihm entziehen. Die rücksichtslos totalen Parteien bestimmen den Typus und treiben die andern viertel-, halb- oder

dreivierteltotalen Parteien zur Konsequenz des erfolgreichen Typus. Vor jeder Dezision eines konsequenten Nationalismus oder Sozialismus oder Atheismus erscheinen die lavierenden Halbheiten als hilflose Kleinigkeiten.

Das Nebeneinander mehrerer solcher totaler Gebilde, die auf dem Wege über das Parlament den Staat beherrschen und ihn, solange es pluralistisch zugeht, zum Objekt ihrer Kompromisse machen, ist die Ursache jener merkwürdigen quantitativen Ausdehnung des Staates. Zwischen den Staat und seine Regierung auf der einen und die Masse der Staatsbürger auf der anderen Seite hat sich heute ein sehr festes durchorganisiertes, aber pluralistisches Nebeneinander mehrerer totaler Parteien eingeschoben und handhabt das Monopol der Politik, das erstaunlichste aller Monopole. Aller politischer Wille, alle Umschaltung der Interessen, die es selbstverständlich geben muß, in den Staatswillen, ist auf den Weg über einen Parteiwillen angewiesen. Nur ist die heutige Partei etwas anderes als die alte liberale Meinungspartei. Sie ist, wie Otto Koellreutter schon seit langem festgestellt hat, eine aktivistische Partei, sie benutzt die der opinion zugedachten liberalen Freiheiten und alle legalen Möglichkeiten, Einrichtungen und Befugnisse einer liberalen Verfassung kaltblütig als Instrument ihrer Aktion und zwingt auch die bisher liberalen Parteien zu dieser verfassungzerstörenden Wandlung. Der Zwang, sich ihrem politischen Monopol zu unterwerfen, unter dem heute jedes Lebensgebiet und jede größere Menschengruppe in Deutschland steht, verändert und verfälscht alle Einrichtungen der Weimarer Verfassung. Wichtiger als jedes wirtschaftliche Monopol ist dieses politische Monopol einer Reihe von starken politischen Organisationen, die eine Regierung nur unter der Bedingung tolerieren, daß der Staat ihr Ausbeutungsobjekt bleibt.

Das eigentliche Instrument dieses politischen Monopols — oder, da es sich um einen pluralistischen Staat handelt, dieses „Polypols" — ist die Aufstellung der Kandidatenliste. Das Ergebnis jeder Wahl hängt von der Kandidatenliste ab. Die Masse der Wähler kann keinen Kandidaten von sich aus aufstellen, und der Regierung fehlt das selbstverständlichste und natürlichste Recht einer Regierung, nämlich das jus agendi cum populo. Damit ist die große Masse der angeblichen „Wähler" und der Volkswille selbst restlos durch etwa fünf Parteilisten parzelliert. Die Wahl ist entgegen der Verfassung, die eine direkte Wahl verlangt, längst keine direkte Wahl mehr. Der Abgeordnete wird von der Partei ernannt, nicht vom Volk gewählt. Die sogenannte Wahl ist eine durchaus mittelbare Stellungnahme der „Wähler" zu einer Parteiorganisation. Daß von unmittelbarer Wahl heute nicht mehr die Rede sein kann, hat sich als eine unbestreitbare Erkenntnis heute allgemein durchgesetzt. Ich behaupte aber, daß der Vorgang, wie er sich heute abspielt, überhaupt keine Wahl mehr ist. Denn was geht vor sich? Fünf Parteilisten, auf eine höchst geheime, okkulte Weise entstanden, von fünf Organisationen diktiert, erscheinen. Die Massen begeben sich sozusagen in fünf bereitstehende Hürden, und die statistische Aufnahme dieses Vorganges nennt man „Wahl". Was ist das in der Sache?

Man sollte sich diese Frage doch endlich einmal deutlich zum Bewußtsein bringen, ehe Deutschland an derartigen Methoden politischer Willensbildung zugrunde gegangen ist. Es ist in der Sache eine geradezu phantastische Option zwischen fünf untereinander völlig unvereinbaren, völlig entgegengesetzten, in ihrem Nebeneinander sinnlosen, aber jedes in sich geschlossenen und in sich totalen Systemen mit fünf entgegengesetzten Weltanschauungen, Staatsformen und Wirtschaftssystemen. Zwischen fünf organisierten Systemen, von denen jedes in sich total ist und jedes, konsequent zu Ende gedacht, das andere aufhebt und vernichtet, also z. B. zwischen Atheismus oder Christentum, gleichzeitig zwischen Sozialismus oder Kapitalismus, gleichzeitig etwa zwischen Monarchie oder Republik, zwischen Moskau, Rom, Wittenberg, Genf und Braunem Haus und ähnlichen inkompatiblen Freund-Feind-Alternativen, hinter denen feste Organisationen stehen, soll ein Volk mehrmals im Jahre optieren! Wer sich klarmacht, was das bedeutet, wird nicht mehr erwarten, daß aus einer solchen Prozedur eine handlungs- und aktionsfähige, auch nur lose zusammenhaltende, für eine politische Willensbildung geeignete Mehrheit hervorgehen könnte. Ein solcher Vorgang bedeutet nur, daß der Volkswille sofort an seiner Quelle in fünf Kanäle und nach fünf verschiedenen Richtungen abgeleitet wird, so daß er niemals zu einem Strom zusammenfließen kann. Das Ergebnis sind immer nur fünf verschiedene Volksteile mit fünf verschiedenen politischen Systemen und Organisationen, die sich in ihrem zusammenhanglosen, ja, feindlichen Nebeneinander gegenseitig zu besiegen oder zu betrügen suchen und, zu jeder positiven Arbeit unfähig, sich immer nur im Negativen begegnen und höchstens einmal — wie bei Mißtrauensbeschlüssen, Aufhebungsverlangen, Amnestieforderungen oder bei dem verfassungsändernden Gesetz über die Stellvertretung des Reichspräsidenten vom 17. Dezember 1932 — in einem Nullpunkt treffen.

Mit solchen Methoden politischer Willensbildung sind wir in den Zustand eines quantitativ totalen Staates hineingeraten, der nichts mehr unterscheiden kann, weder Wirtschaft und Staat, noch Staat und sonstige Sphären menschlichen und sozialen Daseins. Die Wahl ist keine Wahl mehr, der Abgeordnete kein Abgeordneter mehr, wie ihn die Verfassung sich denkt. Er ist nicht der unabhängige, gegenüber Parteiinteressen das Wohl des Ganzen vertretende freie Mann, sondern ein in Reih und Glied marschierender Funktionär, der seine Befehle außerhalb des Parlaments erhält und für den die Beratung in der Vollversammlung des Parlaments zur leeren Farce werden muß. Wie der Abgeordnete kein Abgeordneter, ist das Parlament kein Parlament mehr. Auf dem demokratischen System der Weimarer Verfassung lastet ein solches Parlament mit seiner gleichzeitig machtunfähigen und machtzerstörenden Negativität wie ein körperlich und geistig kranker Monarch auf den Einrichtungen und dem Bestand einer Monarchie. Der heutige deutsche Reichstag ist kein Reichstag im Sinne der Weimarer Verfassung; der heutige deutsche Reichsrat, in dem sich mehr geschäftsführende als normale Landesregierungen treffen, in dem für das

Land Preußen, also zwei Drittel des Deutschen Reiches, amtsenthobene Minister einer früher geschäftsführenden Regierung erscheinen, kein Reichsrat im Sinne der Weimarer Verfassung. Auch das Mißtrauensvotum ist kein Mißtrauensvotum in Sinne eines parlamentarischen Regierungssystems, denn ihm entspricht heute weder die Fähigkeit noch die Bereitschaft, eine handlungsfähige und verantwortungsbewußte Regierung zu bilden. Alle diese Verfassungseinrichtungen sind hinfällig geworden und gänzlich denaturiert, alle legalen Befugnisse, selbst alle Auslegungsmöglichkeiten und Argumente sind instrumentalisiert und werden taktische Mittel des Kampfes jeder Partei gegen jede andere und aller Parteien gegen Staat und Regierung. Hätte nicht die eine letzte Säule der Weimarer Verfassungsordnung, der Reichspräsident und seine aus vorpluralistischen Zeiten stammende Autorität, bisher standgehalten, so wäre wahrscheinlich das Chaos auch in aller Sichtbarkeit und in der äußerlichen Erscheinung bereits vorhanden und selbst der Schein der Ordnung verschwunden.

22. Reich — Staat — Bund (1933)

Antrittsvorlesung gehalten an der Kölner Universität am 20. Juni 1933

Das Lehrfach des öffentlichen Rechts nimmt mit besonderer Unmittelbarkeit am Leben der Völker und der Staaten teil. Es ist daher seit zwei Jahrzehnten von der gleichen schnellen Entwicklung und Bewegung erfaßt, die unsere ganze Welt ergriffen hat. Dieses Fach steht auch in seiner wissenschaftlichen Besonderheit in größter existentieller Nähe zum Schicksal der Völker und Staaten. Gegensätze der Lehrmeinungen erscheinen sofort als politische Gegensätze. Es gibt kein wissenschaftliches Resultat der Lehre des öffentlichen Rechts, das nicht sofort von der einen gegen die andre Seite praktisch verwertet werden könnte, und der Kampf der Argumente geht unmittelbar über in den politischen Kampf der Völker und Parteien. So hat dieses Fach auf eine oft sehr gefährliche, lebensgefährliche Weise Aktualität und Interesse.

Jeder Gelehrte eines solchen Fachs, der sich jener Besonderheit und der darin liegenden wissenschaftlichen Verantwortung bewußt ist, kennt auch diese Gefahr. Manche haben eine Zeitlang gehofft, die gesicherten Zustände der Vorkriegszeit würden bald zurückkehren, und die ungefährliche Ruhe, die damals wenigstens scheinbar herrschte, lasse sich zurückgewinnen. Sie verwechseln die Sekurität eines ganz bestimmten politischen Zustandes mit der Objektivität und Sachlichkeit des Denkens über diesen Zustand. Es ist heute bereits so, daß alle Versuche, in eine problemlose Sicherheit zu entweichen, uns als eine Abdankung, als ein Verzicht auf die

Wissenschaft des öffentlichen Rechts erscheinen. Die Flucht aus der Problematik der Zeit in eine unproblematische Vergangenheit oder in eine beziehungs- und gegenstandslose Reinheit, hat nicht einmal mehr den Schein der Wissenschaftlichkeit für sich. Der Weg, der vom konkret gegenwärtigen Leben wegführt, kann nur dorthin führen, wo Tote über Totes reden.

Wenn ich hier über Reich, Staat und Bund spreche, so gebrauche ich drei Worte, deren jedes in höchstem Maße gleichzeitig geschichtsmächtig und gegenwartserfüllt ist, die ich aber vorsätzlich und ausdrücklich als Begriffe behandle. Daraus könnte das Mißverständnis entstehen, als wollte ich in falscher Abstraktion von leeren Formen reden und die traurige Sache betreiben, die man mit einem Schimpfwort als „Begriffsjurisprudenz" bezeichnet. Es gibt allerdings viele solche in einem schlechten Sinne abstrakte Begriffe. Es gibt aber auch andere lebensvolle und wesenhafte Begriffe, und es gehört eben zur Aufgabe der Wissenschaft des öffentlichen Rechts, echte Begriffe zu erkennen und auszuprägen. Im politischen Kampf sind Begriffe und begrifflich gewordene Worte alles andere als leerer Schall. Sie sind Ausdruck scharf und präzis herausgearbeiteter Gegensätze und Freund-Feind-Konstellationen. So verstanden, ist der unserm Bewußtsein zugängliche Inhalt der Weltgeschichte zu allen Zeiten ein Kampf um Worte und Begriffe gewesen. Das sind natürlich keine leeren, sondern energiegeladene Worte und Begriffe und oft sehr scharfe Waffen. Leer und im schlechten Sinne abstrakt werden sie erst, wenn die Kampflage und der Streitgegenstand entfallen und uninteressant geworden sind. Ich erinnere Sie an den Kampf um die Formel „von Gottes Gnaden"; oder z. B. an die Überlegungen, die man im Winter 1870/71 darüber angestellt hat, ob man dem Bundespräsidenten des Bismarckschen Reiches den Titel „Kaiser der Deutschen", „Kaiser von Deutschland" oder „Deutscher Kaiser" geben solle. Ich erinnere ferner an den unvermeidlichen Streit um die sog. Formalien bei allen großen politischen Prozessen, um die Frage, wer vor einem Staatsgerichtshof oder vor einem internationalen Gericht parteifähig ist, wer aktiv legitimiert, interventionsberechtigt usw. Scheinbar kleine Abweichungen in der begrifflichen Fassung können hier von unabsehbarer praktischer Tragweite werden. In diesem ganz praktischen Sinne einer konkret verstandenen Begrifflichkeit erscheint die ganze deutsche Leidensgeschichte des letzten halben Jahrtausends als die Geschichte der drei Begriffe „Reich, Staat, Bund".

Der Begriff des Staates hat das alte Reich zerstört. Wenn Pufendorff im 17. Jahrhundert das Reich als ein Monstrum bezeichnet, so will er damit sagen, daß es kein Staat ist. Der Begriff des Staates und der staatlichen Souveränität erscheint ihm juristisch begreiflich und ohne weiteres plausibel. Reich dagegen ist unbegreiflich und juristisch sinnlos geworden, eben weil der Begriff des Staates gesiegt hat. Auf dem Boden des Deutschen Reiches entwickeln sich Staaten, und die juristisch-dezisionistische Überlegenheit des Staatsbegriffs gegenüber dem Reichsbegriff erscheint der rechtswissenschaftlichen Begriffsbildung so groß, daß der Staatsbegriff das

Reich von innen heraus sprengt. Seit dem 18. Jahrhundert gibt es überhaupt kein Reichsrecht mehr, sondern nur noch Staatsrecht. Das Reich wird nur noch als ein aus Staaten zusammengesetzter Staat oder als ein „System von Staaten" begriffen. Die Schrift des jungen Hegel aus dem Jahre 1802 über „Die Verfassung des Deutschen Reiches" beginnt mit dem lapidaren Satz „Deutschland ist kein Staat mehr." Daß es kein Staat mehr ist, ist der Grund, warum es „nicht mehr begriffen werden kann". Der deutsche Staat hat das alte Deutsche Reich zerstört. Der Staatsbegriff war der eigentliche Feind des Reichsbegriffs. Das Recht wird Staatsrecht und staatliches Recht. Sogar die Philosophie wird Staatsphilosophie, und der größte Philosoph, Hegel, flüchtet aus dem unbegreifbar gewordenen Reich in einen um so einleuchtender gewordenen Begriff des Staates.

Es ist für die Geschichte des Reichsgedankens von großer Bedeutung, daß damals sofort auch zwei neue Reiche entstanden, das französische Gegenreich Napoleons I. und das Ersatzreich der habsburgischen Monarchie; jenes offensiv und expansiv, dieses defensiv und konservativ. Es ist aber ebenso wichtig, daß um dieselbe Zeit nach 1806 die eigentliche Staatlichkeit Preußens sich um so klarer und intensiver entwickelt, während das übrige, das sog. dritte Deutschland, ein Bund von Staaten wurde. Vergessen wir nie, daß das ganze sog. föderalistische Staatsrecht des 19. Jahrhunderts mit allen seinen Antithesen von Staatenbund und Bundesstaat, Völkerrecht und Staatsrecht, Vertrag und Verfassung in der Zeit des R h e i n b u n d e s entstanden ist. Die deutschen Staaten, die als Staaten das Reich gesprengt haben, erklären bei ihrem Austritt am 1. August 1806, daß sie einen „den neuen Zuständen angemessenen Bund" gründen, zum Schutz der staatlichen Souveränität und Unabhängigkeit der Bundesmitglieder und unter dem Protektorat und der Garantie des Kaisers der Franzosen. Die staats- und verfassungsrechtliche Literatur der Rheinbundzeit konstruiert sofort ein Reichssystem. Und was für ein Reich! Von Carl Salomo Zachariä (Das Staatsrecht der rheinischen Bundesstaaten und der Bundesstaaten, Heidelberg 1810, S. 129) wird folgendes Bild ausgemalt: Sämtliche europäische Staaten zerfallen in zwei Klassen, in solche, die „Mitglieder des großen europäischen Staatenvereins sind, an dessen Spitze der Kaiser der Franzosen, teils als vertragsmäßiger Protektor des Bundes, teils als Haupt der Kaiserlichen Familie steht, und in Staaten, die diesem europäischen Staatenverein nicht beigetreten sind". Unter die Staaten der ersten Klasse, also in den großen europäischen „Staatenverein" des Kaisers der Franzosen, gehören Spanien, die italienischen Staaten, Holland, die Schweiz, das Herzogtum Warschau und die rheinischen Bundesstaaten. Die anderen europäischen Staaten sind ihm entweder alliiert und befreundet: Preußen, Österreich und Dänemark; oder sie sind Feinde des europäischen Bundes: England und seine Bundesgenossen. Der rheinische Bund erscheint als Teil eines französisch geführten Reichssystems, dem ein Bündnissystem (mit Rußland, Österreich, Preußen) angegliedert ist. Die Zeit der französischen Hegemonie war zu kurz, als daß sich ein durchgebildetes Verfassungsrecht,

sei es des Reichs, sei es des Bundes, hätte entwickeln können. Aber selbst dieses kurze Zwischenspiel von sechs Jahren offenbart das für die deutsche Entwicklung des letzten Jahrhunderts kennzeichnende Verhältnis der Begriffe Reich, Staat und Bund. Der Bund deutscher Staaten ist immer gegen das Deutsche Reich gerichtet gewesen. Der Bundesbegriff war hier immer der Verbündete des Staatsbegriffes gegen den Reichsbegriff. Der Sinn des Bundes, nämlich Schutz, Garantie und Führung der Bundesmitglieder wendet sich gegen das Deutsche Reich. Der hegemonische Träger des Bundes steht im Rheinbund außerhalb Deutschlands, und der für den ganzen folgenden deutschen Föderalismus typische Dualismus ist hier der Dualismus von Frankreich und Deutschland, die schlimmste und traurigste Form eines Dualismus, weil er die deutsche Einheit als solche leugnet und aufhebt.

Der auf dem Wiener Kongreß zustande gekommene Staatenbund „Deutscher Bund" war für ein halbes Jahrhundert (1815 bis 1866) die Form der politischen Einheit Deutschlands. Auch bei ihm hatte der Bundesgedanke den Sinn einer Garantie der Staatlichkeit gegen das Reich. Staat und Staatlichkeit sind auch hier polemische Gegenbegriffe gegen das Reich. Das Reich war daran zugrunde gegangen, daß es nicht Staat war; der Bund der deutschen Staaten mit seiner Garantie der Staatlichkeit will ebenfalls kein Reich sein. Er will dem allgemeinen Ruf des deutschen Volkes nach einem Reich ein Kompromißsurrogat liefern, aber in scharfer Alternative von Völkerrecht und Staatsrecht nur als völkerrechtlicher Verein. Die Trägerschaft des Bundes verteilte sich auf ein Nebeneinander dreier Größen: die beiden führenden Großmächte Österreich und Preußen, deren Gebiet aber zum Teil außerhalb des Bundes lag, und das sogenannte dritte Deutschland, dessen wichtigster Staat, Bayern, für sich in Anspruch nehmen konnte, daß er ein rein deutscher, innerhalb des Bundesgebietes gelegener Staat war, und dessen heute nicht mehr recht begreiflicher Führungsanspruch mit dieser Lage zusammenhing; analog in einiger Hinsicht dem unverhältnismäßigen Übergewicht Ungarns in der habsburgischen Monarchie, in der alle übrigen Nationen mit mindestens einem Fuße außerhalb der Monarchie standen. Der typische Dualismus des Deutschen Bundes ist ein Dualismus der Hegemonie, der die beiden Großmächte Österreich und Preußen in einen Konflikt bringt.

Der preußische Sieg von 1866 hat diesen Dualismus beseitigt, das österreichische Ersatzreich beiseite gedrängt und den Bundesstaat „Deutsches Reich" herbeigeführt. Die Verfassung dieses „Zweiten Reiches" spricht, um den treffenden Ausdruck Carl Bilfingers zu übernehmen, noch „die Sprache des Bundes". Es nennt sich einen „ewigen Bund" der Fürsten; es macht einen „Bundesrat" zum Hauptorgan, während die demokratische Vertretung des ganzen deutschen Volkes Reichstag heißt usw. Der kennzeichnende Dualismus ist hier doppelter Art: ein Dualismus der Verfassungskonstruktion, die zwei gegensätzliche Prinzipien: Monarchie und Demokratie zu verbinden sucht, und ein Dualismus von Preußen und Reich,

hinter dem der Dualismus von Einzelstaat und Gesamtstaat, Konservativismus und Demokratie steht, mit einer ganz dualistischen Zuständigkeitsverteilung (Reichsgesetzgebung und Staatsexekutive) und mit einem Zwischenbegriff wie „Reichsaufsicht" als dem Korrelat einer solchen Zuständigkeitsverteilung. Die staatsrechtliche Wissenschaft bemühte sich, den Dualismus zu überbrücken. Sie hat aber das eigentliche Unheil, nämlich die Antithese von Staatenbund und Bundesstaat, Völkerrecht und Staatsrecht, Vertrag und Verfassung, nicht zu überwinden vermocht. Übrigens war in den ersten Jahren, nach 1867, die Scheu vor dem Begriff „Reich" noch sehr verbreitet, weil man sich noch daran erinnerte, daß es zum Wesen des Reichs gehörte, kein Staat zu sein. So sagte Georg Meyer 1868: „Der Ausdruck Reich wird in so vielfachen Anwendungen gebraucht, daß man eigentlich nur sagen kann, er bezeichnet einen großen Länderkomplex mit verschiedenen und bis zu einem gewissen Grade selbständigen Teilen." Eine besonders interessante Definition gibt Bluntschli in seiner Staatslogik 1872. Ich möchte sie hier erwähnen, weil sie Reich nicht einfach mit Bundesstaat identifiziert und zu Unrecht ganz in Vergessenheit geraten ist. Bluntschli spricht von einem „deutschen Bundes*reich*", einem „Hauptstaat als dem Schöpfer des Bundes, ohne den das Reich nicht bestehen kann", und definiert: „Das deutsche Bundesreich ist seinem Wesen nach ein Verband der mittleren und kleineren deutschen Staaten im Anschluß an die Haupt- und Vormacht Preußen, aber erhoben zu einer gemeinsamen Gesamtdarstellung des deutschen Volkes."

Die *Weimarer Verfassung* von 1919 hat die Hegemonie Preußens beseitigt und zugleich das Land Preußen in seinem Gesamtumfang bestehen lassen. Sie hat kein neues Konstruktionsprinzip als Ersatz für die bisherige hegemonische Konstruktion gefunden und damit den in den letzten Jahren oft genug erörterten katastrophalen Konstruktionsfehler gemacht. Sie beseitigt die bündische, auch die bundesstaatliche Grundlage; sie spricht auch nicht mehr „die Sprache des Bundes", sondern vermeidet das Wort „Bund" und sagt nicht mehr „Bundesrat", sondern „Reichsrat". Die merkwürdige Anregung Friedrich Naumanns im Weimarer Verfassungsausschuß, das Deutsche Reich von jetzt ab „Deutscher Bund" zu nennen, wurde nicht ernst genommen. Daher ging die Staatsrechtslehre der Weimarer Verfassung in den ersten Jahren nach 1919 davon aus, daß nunmehr die Staatlichkeit der Länder beseitigt und Deutschland kein Bundesstaat mehr sei. Aber der Konflikt zwischen dem Reich und Bayern vom Jahre 1923 entschied die Frage zugunsten der anderen, von Bayern geführten bundesstaatsrechtlichen Richtung, und so wurde es herrschende Lehre, daß auch die Weimarer Verfassung eine bundesstaatliche Verfassung sei. Durch den Preußenschlag vom 20. Juni 1932 hat das Reich versucht, Preußen zu „vereinnahmen" und auf diese Weise den Dualismus von Preußen und Reich zu überwinden. Diese Ereignisse sind noch in aller Erinnerung, so daß ich mich darüber nicht zu verbreiten brauche. Nur auf eines möchte ich hinweisen, weil es die praktische Bedeutung staatsrechtlicher Konstruktionen

zeigt: der Staatsgerichtshof hat in seinem berühmten Urteil vom 25. Oktober 1932 seine Entscheidung ganz und gar auf die bundesstaatsrechtliche Konstruktion gestützt. Er bestätigt die Begriffe der „eigenständigen Landesregierung", den Anspruch einer parlamentarischen Landesregierung nach Art. 17 Abs. 2 als ein Grundrecht, das Recht auf eigene Politik; er bestätigt die föderalistische Konstruktion einer unüberbrückbaren Kluft zwischen Landesregierung und Reichsregierung, indem er davon ausgeht, daß niemals von Reichs wegen eine Bundesregierung abgesetzt oder gar eingesetzt werden könne. Er tut das alles nicht etwa auf Grund des klaren Wortlautes der Weimarer Verfassung, sondern nur unter dem Eindruck einer bestimmten Verfassungstheorie und bundesstaatsrechtlichen Begriffsbildung, die nichts ist als das Endergebnis einer gegen den Reichsbegriff gerichteten Entwicklung des Staatsbegriffes und seines Verbündeten, eines föderalistischen Begriffs von Bund, der, verfassungsrechtlich gesehen, der eigentliche Garant der Staatlichkeit der Länder und der Nichtstaatlichkeit des Reiches gewesen ist.

Das ist, in kurzer Übersicht, die politische Bedeutung der Begriffe Reich, Staat, Bund und der jahrhundertlangen Begriffszerrerei um die Definitionen von Staatenbund und Bundesstaat. Für uns ist heute die entscheidende Frage: Wie verhalten sich die drei Begriffe zueinander? Und vor allem: Wie haben wir uns in der gegenwärtigen Situation zu ihnen zu verhalten? Jeder der drei Begriffe hat für uns Deutsche seine eigentümliche Kraft und Wirkung. Unsere Vorstellungen vom Reich wurzeln in einer tausendjährigen großen deutschen Geschichte, deren mythische Kraft wir alle fühlen. Darüber brauche ich hier nicht weiter zu sprechen. Es gibt aber bei uns auch einen Staatsmythus, und das Wort Staat hat ebenfalls eine außerordentliche, über eine bloß sachliche Gegenstandsbedeutung weit hinausgehende geschichtliche Kraft und Tradition. Denn Preußen, der Typus eines vollendeten Staates, hat gerade auf Grund seiner spezifisch staatlichen Eigenschaften die Kraft gehabt, die bundesstaatliche Einigung des Zweiten Reiches herbeizuführen. Das Wort „Staat" erregt unser deutsches Gefühl, seitdem der große preußische König in der äußersten Verzweiflung des Siebenjährigen Krieges, nach der Schlacht bei Kolin, erwog, „daß ein Fürst seinen Staat nicht überleben darf", und auf diese Weise in dem Gedanken an seinen Staat den seelischen Halt und die Rettung vor dem Selbstmord fand. „Da erwachte meine Anhänglichkeit (attachement) an den Staat", schreibt er im September 1757 in einem ergreifenden, für die Geschichte des Staatsbegriffs entscheidend wichtigen Brief an seine Schwester, die Markgräfin von Bayreuth. Über das Gefühlsmäßige hinaus haben dann Wort und Begriff des Staates eine Steigerung ins Metaphysische erhalten, besonders seitdem unsere letzte große Philosophie in der Staatsphilosophie Hegels gipfelt. Wiederum anders, aber mit nicht geringerer Kraft ist dann schließlich auch das Wort Bund ein Träger großer Erinnerungen und politischer Energien geworden. Von der mittelalterlichen Geschichte deutscher Städtebünde und Ritterbünde und von Bünden aller Art

bis zu den Ausprägungen des Bundesgedankens in den bündischen Bewegungen unserer deutschen Jugend ist es lebendig. Selbst in der mißbräuchlichen Verwertung der Bezeichnung „Völkerbund" hat die offizielle, aber unrichtige deutsche Übersetzung der „Société des Nations" dem traurigen Genfer Gebild für deutsche Ohren doch noch einen idealistischen Klang verleihen können.

Aus diesem Grunde aber — weil nämlich jeder unserer drei Begriffe für uns mehr ist als ein abstraktes Gedankenschema oder eine leere Formel — hat die deutsche Rechtswissenschaft, wenn sie ihrer politischen Verantwortung und der Wirklichkeit unserer gegenwärtigen Lage bewußt bleiben will, immer darauf zu achten, wie leicht es ist, den einen Begriff in gefährlicher Weise gegen den anderen auszuspielen. Wie oft hat sich in unserer deutschen Geschichte dieser Mißbrauch bis zur jüngsten Geschichte wiederholt! Sowohl die politisch-praktische Wirkung und Tragweite der Verwendung jedes einzelnen dieser drei Begriffe, wie auch ihr gegenseitiges Verhältnis haben sich oft geändert. Unter dem tiefen Eindruck der Erfahrungen des unheilvollen Prozesses Preußen contra Reich vor dem Leipziger Staatsgerichtshof lag mir daran, gerade das gefährliche Bündnis, das der Begriff „Staat" in unserer Rechtsgeschichte mit dem Begriff „Bund" eingegangen ist, in aller Schärfe herauszustellen. Auf diesem Bündnis von staatlichem und bündischem Denken beruht die große politische Gefahr eines Föderalismus, deren viele, die für das Reich und für den Bund und gegen den Staat sprechen, sich nicht recht bewußt zu sein scheinen. Auch der Begriff „Bundesstaat" ist nur ein heute längst überholter Kompromißbegriff, der an dieser geschichtlichen Herkunft leidet. Über die Verschiedenheiten von Staatenbund und Bundesstaat hinweg ist es einer bestimmten Art föderalistischen Denkens gelungen, zu verhindern, daß das Reich ein wirklicher Staat wurde. Das ist das Entscheidende. Mit der verlockenden Begründung, daß „Reich" etwas unendlich Erhabeneres und Höheres ist als „Staat", sollte das Reich *weniger* sein und weniger bleiben als ein Staat. Das ist die politische Gefahr, von der ich sprechen wollte. Diesem föderalistischen Denken ist es gelungen, das große Problem der nationalen Einigung Deutschlands immer wieder in die Zwangsjacke der Fragestellung: Staatenbund oder Bundesstaat? zu bringen. Diesem selben Föderalismus ist es gelungen, dem Reich seinen in der heutigen Zeit selbstverständlichen Anspruch auf Staat und volle Staatlichkeit abzusprechen, obwohl es in der gegebenen geschichtlichen Lage und in der gegebenen politischen Wirklichkeit unserer Zeit kein Reich ohne starken Staat geben kann. Es ist diesem auf das „Reich" sich berufenden Föderalismus gelungen, gleichzeitig dem Reich gegenüber die eigenständige Staatlichkeit der Einzelstaaten und der Länder als ein Wesensmerkmal des Bundesstaates auf Kosten einer sicheren, den Konfliktsfall entscheidenden Reichsgewalt durchzusetzen. Das meine ich, wenn ich sage, daß die Begriffe Staat und Bund sich in unserer Geschichte gegen den Begriff des Reiches verbündet haben. Alle die zahlreichen „bundesstaatsrechtlich" konstruierten Ansprüche,

Anträge und Argumentationen der Länder und Landtagsfraktionen im Prozeß vor dem Staatsgerichtshof während des Herbstes 1932 haben mir die Gefährlichkeit dieses Föderalismus enthüllt. Die Versuche des bayerischen Föderalismus im letzten Winter gingen in der gleichen Richtung und suchten einen föderalistisch-bündisch verfälschten Begriff des Reichs zu benutzen, um den Ländern auf Kosten der Staatlichkeit des Reichs ihre eigene Staatlichkeit zu erhalten.

Derartige Bemühungen liegen trotz ihrer Verwendung des Wortes „Reich" praktisch ganz in der Richtung einer Entwicklung, die seit 1923 auch im staatsrechtlichen Denken ausschlaggebend geworden ist. Sie haben in Deutschland zu einem Verfassungssystem geführt, das treffend als „Parteienbundesstaat" gekennzeichnet werden kann. Das Reich war demgegenüber in die Defensive gedrängt. Zur Aufrechterhaltung der notwendigsten politischen Einheit war es auf Ausnahmebefugnisse, auf die Befugnisse des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Weimarer Verfassung angewiesen. Wie immer in unserer bisherigen Geschichte war es auch hier die Verbindung der Begriffe von Staat und Bund, die dem Deutschen Reiche schädlich wurde, in Staatenbund, wie in Bundesstaat, in einem monarchisch-dynastischen wie in einem parteienpluralistischen System. Zu Beginn unseres Jahres 1933 aber war das Ergebnis, daß Deutschland ein Gebilde ohne sichere politische Führung geworden war und immer noch an dem gefährlichsten und innerlichsten Dualismus, dem von Reich und Preußen, krankte. Der Preußenschlag vom 20. Juli 1932, der die Regierung Braun—Severing beseitigte, hatte zwar die Reichsregierung und die preußische Regierung in einer Hand vereinigt, aber die Verbindung von Reich und Preußen nicht dauernd zu halten vermocht.

Erst der unter der politischen Führung Adolf Hitlers entstandene neue Staat der nationalen Revolution hat das jahrhundertealte Problem durch das Reichsstatthaltergesetz vom 7. April 1933 gelöst. Die Reichsstatthalter sind Unterführer des politischen Führers Adolf Hitler. Sie üben Landesgewalt im Namen des Reiches aus. Der Länderparlamentarismus, die schlimme Wurzel des Parteienbundesstaates, ist abgeschafft. Mit einem lapidaren Satz ist er ins Herz getroffen: „Mißtrauensbeschlüsse des Landtags gegen Vorsitzenden und Mitglieder von Landesregierungen sind unzulässig." Auch das scheint uns heute schon überholt. So gründlich hat diese Lösung des großen Problems den alten Gegensatz von Reich, Staat und Bund beseitigt. Sie ist kein bloßer glücklicher Handstreich, keine bloße Improvisation, sondern eine wohldurchdachte konstruktive Lösung, die nur im engsten Zusammenhang mit der Gesamtkonstruktion der neuen Einheit steht. Diese ruht auf drei Säulen: dem staatlichen Behördenapparat, der staatstragenden Parteiorganisation und einer ständischen Sozialordnung. Eine kraftvolle politische Führung, die aus der staatstragenden Partei hervorgeht, bringt die mannigfaltigsten Teile und Organisationen in ihr richtiges Verhältnis. Die anonyme und getarnte Art der politischen Machtausübung des früheren Parteienbundesstaats ist überwunden. Politische Verantwortung

und politische Ehrlichkeit sind jetzt wieder möglich, nachdem sie im System des liberalen Verfassungsstaates sinnlos und unmöglich geworden waren.

Unsere Vorlesung hat den Versuch gemacht, eine jahrhundertalte Problematik an der Hand von drei Begriffen in einer kurzen Stunde darzulegen. Wenn die gegenseitigen Beziehungen von drei Begriffen erörtert werden, muß notwendigerweise eine oberflächliche und leere Begriffsspielerei entstehen, wenn es eben nur leere und abstrakte Begriffe werden, die in solcher Weise miteinander verbunden oder einander entgegengesetzt werden. Aber die Begriffe von Reich, Staat und Bund sind auch als Begriffe ein Teil der gewaltigen politischen Wirklichkeit, von denen sie sprechen. Sie sind keine nominalistischen Etiketten, keine normativistischen Fiktionen, keine bloß suggestiven Schlagworte. Sie sind unmittelbare Träger politischer Energien, und es gehört zu ihrer realen Kraft, daß sie einer überzeugenden juristischen Begriffsbildung fähig sind.

Daher ist auch der Kampf um sie kein Streit um leere Worte, sondern ein Krieg von ungeheurer Wirklichkeit und Gegenwart. Es ist Sache der Wissenschaft, diese Wirklichkeit sachlich zu erkennen und mit sicherem Auge zu sehen. Erfüllt sie ihre Pflicht zur wissenschaftlichen Wahrheit, so gilt auch für den wissenschaftlichen Kampf, was Heraklit vom Krieg gesagt hat: daß er der Vater und König von allem ist. Dann gilt aber auch die weniger häufig zitierte, aber nicht weniger bedeutungsvolle Fortsetzung jenes viel zitierten Satzes vom Krieg als dem Vater aller Dinge. Dann wird dieser wissenschaftliche Kampf seine innere Wahrheit und Gerechtigkeit in sich haben und etwas bewirken, was auf andre Weise mit menschlichen Mitteln nicht zu bewirken ist. Dann nämlich erweist er, wie Heraklit fortfährt: die einen als Götter, die andern als Menschen, die einen macht er zu Freien, die andern zu Sklaven. Das ist der höchste Ruhm auch unsrer Wissenschaft. Sie macht uns frei, wenn wir den Kampf bestehen. Diese Freiheit ist keine fiktive Freiheit von Sklaven, die in ihren Ketten räsonieren, es ist die Freiheit politisch freier Männer und eines freien Volkes. Es gibt keine freie Wissenschaft in einem von Fremden beherrschten Volk und keinen wissenschaftlichen Kampf ohne diese politische Freiheit. Bleiben wir uns also auch hier bewußt, daß wir in der unmittelbaren Gegenwart des politischen, das heißt des intensiven Lebens stehen! Setzen wir alles daran, den großen Kampf auch wissenschaftlich zu bestehen, damit wir nicht zu Sklaven werden, sondern zu freien Deutschen.

23. Der Führer schützt das Recht (1934)

Zur Reichstagsrede Adolf Hitlers vom 13. Juli 1934

I. Auf dem Deutschen Juristentag in Leipzig, am 3. Oktober 1933, hat der Führer über Staat und Recht gesprochen. Er zeigte den Gegensatz eines substanzhaften, von Sittlichkeit und Gerechtigkeit nicht abgetrennten Rechts zu der leeren Gesetzlichkeit einer unwahren Neutralität und entwickelte die inneren Widersprüche des Weimarer Systems, das sich in dieser neutralen Legalität selbst zerstörte und seinen eigenen Feinden auslieferte. Daran schloß er den Satz: „Das muß uns eine Warnung sein."

In seiner an das ganze deutsche Volk gerichteten Reichstagsrede vom 13. Juli 1934 hat der Führer an eine andere geschichtliche Warnung erinnert. Das starke, von Bismarck gegründete Deutsche Reich ist während des Weltkriegs zusammengebrochen, weil es im entscheidenden Augenblick nicht die Kraft hatte, „von seinen Kriegsartikeln Gebrauch zu machen". Durch die Denkweise eines liberalen „Rechtsstaats" gelähmt, fand eine politisch instinktlose Zivilbürokratie nicht den Mut, Meuterer und Staatsfeinde nach verdientem Recht zu behandeln. Wer heute im Band 310 der Reichstagsdrucksachen den Bericht über die öffentliche Vollsitzung vom 9. Oktober 1917 liest, wird erschüttert sein und die Warnung des Führers verstehen. Die Mitteilung der damaligen Reichsregierung, daß Rädelsführer der meuternden Matrosen mit Reichstagsabgeordneten der Unabhängigen Sozialistischen Partei verhandelt hatten, beantwortete der Deutsche Reichstag in lauter Entrüstung damit, daß man einer Partei ihr verfassungsmäßiges Recht, im Heere Propaganda zu treiben, nicht verkürzen dürfe und daß schlüssige Beweise des Hochverrates fehlten. Nun, diese schlüssigen Beweise haben uns die Unabhängigen Sozialisten ein Jahr später ins Gesicht gespien. In beispielloser Tapferkeit und unter furchtbaren Opfern hat das deutsche Volk vier Jahre lang einer ganzen Welt standgehalten. Aber seine politische Führung hat im Kampfe gegen die Volksvergiftung und die Untergrabung des deutschen Rechts und Ehrgefühls auf eine traurige Weise versagt. Bis zum heutigen Tage büßen wir die Hemmungen und Lähmungen der deutschen Regierungen des Weltkrieges.

Alle sittliche Empörung über die Schande eines solchen Zusammenbruchs hat sich in Adolf Hitler angesammelt und ist in ihm zur treibenden Kraft einer politischen Tat geworden. Alle Erfahrungen und Warnungen der Geschichte des deutschen Unglücks sind in ihm lebendig. Die meisten fürchten sich vor der Härte solcher Warnungen und flüchten lieber in eine

ausweichende und ausgleichende Oberflächlichkeit. Der Führer aber macht Ernst mit den Warnungen der deutschen Geschichte. Das gibt ihm das Recht und die Kraft, einen neuen Staat und eine neue Ordnung zu begründen.

II. Der Führer schützt das Recht vor dem schlimmsten Mißbrauch, wenn er im Augenblick der Gefahr kraft seines Führertums als oberster Gerichtsher unmittelbar Recht schafft. „In dieser Stunde war ich verantwortlich für das Schicksal der deutschen Nation und damit des deutschen Volkes oberster Gerichtsherr.“ Der wahre Führer ist immer auch Richter. Aus dem Führertum fließt das Richtertum. Wer beides voneinander trennen oder gar entgegensetzen will, macht den Richter entweder zum Gegenführer oder zum Werkzeug eines Gegenführers und sucht den Staat mit Hilfe der Justiz aus den Angeln zu heben. Das ist eine oft erprobte Methode nicht nur der Staats-, sondern auch der Rechtszerstörung. Für die Rechtsblindheit des liberalen Gesetzesdenkens war es kennzeichnend, daß man aus dem Strafrecht den großen Freibrief, die „Magna Charta des Verbrechers“ (Fr. von Liszt) zu machen suchte. Das Verfassungsrecht mußte dann in gleicher Weise zur Magna Charta der Hoch- und Landesverräter werden. Die Justiz verwandelt sich dadurch in einen Zurechnungsbetrieb, auf dessen von ihm voraussehbares und von ihm berechenbares Funktionieren der Verbrecher ein wohlerworbenes subjektives Recht hat. Staat und Volk aber sind in einer angeblich lückenlosen Legalität restlos gefesselt. Für den äußersten Notfall werden ihm vielleicht unter der Hand apokryphe Notausgänge zugebilligt, die von einigen liberalen Rechtslehrern nach Lage der Sache anerkannt, von anderen im Namen des Rechtsstaates verneint und als „juristisch nicht vorhanden“ angesehen werden. Mit dieser Art von Jurisprudenz ist das Wort des Führers, daß er als „des Volkes oberster Gerichtsherr“ gehandelt habe, allerdings nicht zu begreifen. Sie kann die richterliche Tat des Führers nur in eine nachträglich zu legalisierende und indemnitätsbedürftige Maßnahme des Belagerungszustandes umdeuten. Ein fundamentaler Satz unseres gegenwärtigen Verfassungsrechts, der Grundsatz des Vorranges der politischen Führung, wird dadurch in eine juristisch belanglose Floskel und der Dank, den der Reichstag im Namen des deutschen Volkes dem Führer ausgesprochen hat, in eine Indemnität oder gar einen Freispruch verdreht.

In Wahrheit war die Tat des Führers echte Gerichtsbarkeit. Sie untersteht nicht der Justiz, sondern war selbst höchste Justiz. Es war nicht die Aktion eines republikanischen Diktators, der in einem rechtsleeren Raum, während das Gesetz für einen Augenblick die Augen schließt, vollendete Tatsachen schafft, damit dann, auf dem so geschaffenen Boden der neuen Tatsachen, die Fiktionen der lückenlosen Legalität wieder Platz greifen können. Das Richtertum des Führers entspringt derselben Rechtsquelle, der alles Recht jedes Volkes entspringt. In der höchsten Not bewährt sich das höchste Recht und erscheint der höchste Grad richterlich rächender Verwirklichung dieses Rechts. Alles Recht stammt aus dem Lebensrecht des Volkes. Jedes staatliche Gesetz, jedes richterliche Urteil enthält nur

so viel Recht, als ihm aus dieser Quelle zufließt. Das übrige ist kein Recht, sondern ein „positives Zwangsnormengeflecht", dessen ein geschickter Verbrecher spottet.

III. In scharfer Entgegensetzung hat der Führer den Unterschied seiner Regierung und seines Staates gegen den Staat und die Regierungen des Weimarer Systems betont: „Ich wollte nicht das junge Reich dem Schicksal des alten ausliefern." „Am 30. Januar 1933 ist nicht zum soundso vielten Male eine neue Regierung gebildet worden, sondern ein neues Regiment hat ein altes und krankes Zeitalter beseitigt." Wenn der Führer mit solchen Worten die Liquidierung eines trüben Abschnittes der deutschen Geschichte fordert, so ist das auch für unser Rechtsdenken, für Rechtspraxis und Gesetzesauslegung, von juristischer Tragweite. Wir haben unsere bisherigen Methoden und Gedankengänge, die bisher herrschenden Lehrmeinungen und die Vorentscheidungen der höchsten Gerichte auf allen Rechtsgebieten neu zu prüfen. Wir dürfen uns nicht blindlings an die juristischen Begriffe, Argumente und Präjudizien halten, die ein altes und krankes Zeitalter hervorgebracht hat. Mancher Satz in den Entscheidungsgründen unserer Gerichte ist freilich aus einem berechtigten Widerstand gegen die Korruptheit des damaligen Systems zu verstehen; aber auch das würde, gedankenlos weitergeführt, heute das Gegenteil bedeuten und die Justiz zum Feind des heutigen Staates machen. Wenn das Reichsgericht im Juni 1932 (RGSt. 66, S. 386) den Sinn der richterlichen Unabhängigkeit darin sah, „den Staatsbürger in seinen gesetzlich anerkannten Rechten gegen mögliche Willkür einer ihm abgeneigten Regierung zu schützen", so war das aus einer liberal-individualistischen Haltung gesprochen. „Das Richtertum wird hineingedacht in eine Frontstellung nicht nur gegenüber dem Staatsoberhaupt und der Regierung, sondern auch gegenüber den Verwaltungsorganen überhaupt[1]." Das ist aus jener Zeit heraus begreiflich. Heute aber obliegt uns die Pflicht, den neuen Sinngehalt aller öffentlichrechtlichen Einrichtungen, auch der Justiz, mit größter Entschiedenheit durchzusetzen.

Am Ende des 18. Jahrhunderts hat der alte Häberlin die Frage des Staatsnotrechts mit der Frage der Abgrenzung von Justizsachen und Regierungssachen in Verbindung gebracht und gelehrt, bei Gefahr oder großem Schaden für den Staat könne die Regierung jede Justizsache zur Regierungssache erklären. Im 19. Jahrhundert hat Dufour, einer der Väter des französischen Verwaltungsrechts, den jeder gerichtlichen Nachprüfung entzogenen Regierungsakt (acte de gouvernement) dahin definiert, daß sein Ziel die Verteidigung der Gesellschaft, und zwar die Verteidigung gegen innere und äußere, offene oder versteckte, gegenwärtige oder künftige Feinde sei. Was man auch immer von solchen Bestimmungen halten mag, sie weisen jedenfalls auf eine juristisch wesentliche Besonderheit der politischen „Regierungsakte" hin, die sich sogar in liberalen Rechtsstaaten

[1] Vgl. die soeben erschienene neue Schrift von H. Henkel, Die Unabhängigkeit des Richters in ihrem neuen Sinngehalt, Hamburg 1934, S. 10f.

rechtliche Anerkennung verschafft hat. In einem Führerstaat aber, in dem Gesetzgebung, Regierung und Justiz sich nicht, wie in einem liberalen Rechtsstaat, gegenseitig mißtrauisch kontrollieren[1], muß das, was sonst für einen „Regierungsakt" Rechtens ist, in unvergleichlich höherem Maße für eine Tat gelten, durch die der Führer sein höchstes Führertum und Richtertum bewährt hat.

Inhalt und Umfang seines Vorgehens bestimmt der Führer selbst. Daß seit Sonntag, dem 1. Juli, nachts, der Zustand „normaler Justiz" wiederhergestellt ist, hat die Rede nochmals sichergestellt. Das Gesetz über Maßnahmen der Staatsnotwehr vom 3. Juli 1934 (RGBl. I, S. 529) bezeichnet in der Form eines Regierungsgesetzes den zeitlichen und sachlichen Umfang des unmittelbaren Führerhandelns. Außerhalb oder innerhalb des zeitlichen Bereiches der drei Tage fallende, mit der Führerhandlung in keinem Zusammenhang stehende, vom Führer nicht ermächtigte „Sonderaktionen" sind um so schlimmeres Unrecht, je höher und reiner das Recht des Führers ist. Nach den Erklärungen des preußischen Ministerpräsidenten Göring vom 12. Juli und des Reichsjustizministers Gürtner vom 20. Juli 1934[2] ist eine besonders strenge Strafverfolgung solchen unzulässigen Sondervorgehens angeordnet. Daß die Abgrenzung ermächtigten und nichtermächtigten Handelns im Zweifelsfalle nicht Sache der Gerichte sein kann, dürfte sich nach den vorigen Andeutungen über die Besonderheit von Regierungsakt und Führerhandlung von selbst verstehen.

IV. Innerhalb des Gesamtbereiches jener drei Tage treten diejenigen richterlichen Handlungen des Führers besonders vor, durch die er als Führer der Bewegung den besonderen, gegen ihn als den höchsten politischen Führer der Bewegung begangenen Treubruch seiner Unterführer gesühnt hat. Der Führer der Bewegung hat als solcher eine richterliche Aufgabe, deren inneres Recht von keinem anderen verwirklicht werden kann. Daß es in unserem Staate nur einen Träger des politischen Willens gibt, die Nationalsozialistische Partei, hat der Führer in seiner Reichstagsrede ausdrücklich hervorgehoben. Zu einem Gemeinwesen aber, das in solcher Weise in Staat, Bewegung, Volk gegliedert und geordnet ist, gehört auch das eigene innere Recht derjenigen staatstragenden Lebens- und Gemeinschaftsordnungen, die in einer besonderen Weise auf die eidlich beschworene Treue zum Führer begründet sind. Daran, daß die Partei ihre Aufgabe erfüllt, hängt heute nicht weniger als das Schicksal der politischen Einheit des deutschen Volkes selbst. „Diese gewaltige Aufgabe, in der sich auch die ganze Gefahr des Politischen anhäuft, kann keine andere Stelle, am wenigsten ein justizförmig prozedierendes bürgerliches Gericht der Partei oder der SA. abnehmen. Hier steht sie ganz auf sich selbst[3]."

[1] Vgl. den Aufsatz von E. R. Huber, Die Einheit der Staatsgewalt, unten S. 950 dieses Heftes.

[2] „Völkischer Beobachter" vom 13. Juli und vom 22./23. Juli 1934 und „Deutsche Justiz" S. 925; vgl. auch die Rundschau unten S. 983.

[3] Staat, Bewegung, Volk. Hamburg 1933, S. 22.

Hier ist deshalb der politische Führer infolge der besonderen Qualifikation des Verbrechens noch in einer spezifischen Weise zum höchsten Richter geworden.

V. Immer wieder erinnert der Führer an den Zusammenbruch des Jahres 1918. Von dort aus bestimmt sich unsere heutige Lage. Wer die ernsten Vorgänge des 30. Juni richtig beurteilen will, darf die Ereignisse dieses und der beiden folgenden Tage nicht aus dem Zusammenhang unserer politischen Gesamtlage herausnehmen und nach der Art bestimmter strafprozessualer Methoden so lange isolieren und abkapseln, bis ihnen die politische Substanz ausgetrieben und nur noch eine „rein juristische Tatbestands"- oder „Nicht-Tatbestandsmäßigkeit" übriggeblieben ist. Mit solchen Methoden kann man keinem hochpolitischen Vorgang gerecht werden. Es gehört aber zur Volksvergiftung der letzten Jahrzehnte und ist ein seit langem geübter Kunstgriff deutschfeindlicher Propaganda, gerade dieses Isolierverfahren als allein „rechtsstaatlich" hinzustellen. Im Herbst 1917 haben alle in ihrem Rechtsdenken verwirrten deutschen Parlamentarier, und zwar Kapitalisten wie Kommunisten, Klerikale wie Atheisten, in merkwürdiger Einmütigkeit verlangt, daß man das politische Schicksal Deutschlands solchen prozessualen Fiktionen und Verzerrungen ausliefere, und eine geistig hilflose Bürokratie hat damals den politischen Sinn jener „juristischen" Forderungen nicht einmal gefühlsmäßig empfunden. Gegenüber der Tat Adolf Hitlers werden manche Feinde Deutschlands mit ähnlichen Forderungen kommen. Sie werden es unerhört finden, daß der heutige deutsche Staat die Kraft und den Willen hat, Freund und Feind zu unterscheiden. Sie werden uns das Lob und den Beifall der ganzen Welt versprechen, wenn wir wiederum, wie damals im Jahre 1919, niederfallen und unsere politische Existenz den Götzen des Liberalismus opfern. Wer den gewaltigen Hintergrund unserer politischen Gesamtlage sieht, wird die Mahnungen und Warnungen des Führers verstehen und sich zu dem großen geistigen Kampfe rüsten, in dem wir unser gutes Recht zu wahren haben.

24. Über die innere Logik der Allgemeinpakte auf gegenseitigen Beistand (1935)

I.

Beginnend mit den Arbeiten der im Februar 1921 eingerichteten Genfer „Commission temporaire mixte", insbesondere seit den Plänen und Entwürfen, die sich mit den Namen Lord Robert Cecil und Oberst Requin verbinden, läßt sich, über das Genfer Protokoll zur friedlichen Beilegung von Staatenstreitigkeiten vom 2. Oktober 1924 bis zu den Ostpaktplänen der letzten Zeit, eine fortlaufende Reihe bestimmtgearteter Paktversuche feststellen, die der VB.-Satzung, namentlich deren Art. 10 und 16, größere Effektivität geben sollen und deren typisches Kennzeichen eine allgemeine Verpflichtung zu gegenseitigem Beistand (assistance mutuelle) ist.

Es handelt sich dabei um eine Methode der Friedenssicherung, die sich im Gegensatz zu einer mehr „politischen" Methode, als besonders „juristisch" und für eine bestimmte Auffassung von Recht und Gerechtigkeit, infolgedessen auch besonders „rechtlich" und daher friedlich ausnimmt. Deshalb ist es nützlich, sich einmal auf die innere juristische Logik derartiger Pakte zu besinnen und sie nach ihrem typischen Inhalt zu durchdenken, unabhängig davon, welche aktuelle Bedeutung ihnen im Augenblick gerade zukommt.

Alle Bündnisse alten Stils, mögen sie aggressiv oder defensiv gewesen sein, waren natürlich ebenfalls Verträge auf gegenseitigen Beistand. Aber die Allgemein- oder Generalpakte auf gegenseitigen Beistand sollen gerade keine Bündnisse sein, weil man sonst wieder in die perhorreszierte Methode der Politik zurückfiele, die 1914 zum Weltkrieg geführt hat. Worin liegt also die Verschiedenheit und auf Grund welcher spezifischen Merkmale darf man behaupten, daß derartige Beistandspakte wirklich keine Bündnisse sind? Auf Grund des „allgemeinen" Charakters solcher Pakte. Bei einem Allgemein- oder Generalpakt auf gegenseitigen Beistand versprechen sich viele verschiedenartige, benachbarte und entfernte, starke und schwache Staaten gegenseitig Beistand und Hilfe, ohne daß ein in sich geschlossener Kreis von Staaten gebildet wird und ohne daß ein bestimmter präsumtiver Feind ins Auge gefaßt oder gar genannt wäre. Nur diese beiden Momente, Offenheit, das heißt eine größere, nicht geschlossene Zahl verschiedenartiger Vertragspartner und das Fehlen eines bestimmten mutmaßlichen Gegners, gegen den der Beistand geleistet werden soll, begründen den „allgemeinen" Charakter dieser Beistandsverträge. Das verlangt der auf die Vermeidung eines Bündnisses gerichtete Typus solcher Pakte. Daraus ergeben sich nun die Widersprüche und

Antinomien, die den Gedanken solcher Generalbeistandspakte in sich selbst zerstören.

II.

Wenn der Allgemeinpakt wirklich gegenseitig sein soll, muß vor allen Dingen auch der Beistand, den die Vertragspartner sich versprochen haben, in einem echten und vollen Sinne gegenseitig und reziprok sein. Eine solche Art echter Gegenseitigkeit und Reziprozität können sich aber nur solche Staaten gegenseitig versprechen und leisten, deren Gewicht und Stärke nicht allzu verschieden ist. Der Beistand, den eine Weltmacht einem kleinen und schwachen Lande leistet, ist nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ etwas anderes als die umgekehrte „Unterstützung", den ein kleiner, vom Schauplatz der Aktion entfernter Randstaat einem Imperium leisten kann. Das Wort „Beistand" oder „Unterstützung" zu einem Allgemeinbegriff zu machen, und „Beistand gleich Beistand" zu setzen, ähnlich wie man während der Inflation „Mark gleich Mark" erklärte, ist allerdings typisch für einen abstrakten Normativismus und dessen Allgemeinbegriff; es ist aber weder praktisch noch theoretisch, weder politisch noch juristisch sinnvoll. Die Gegenseitigkeit hört auf, sowohl wenn der Schwache zugunsten des Starken belastet wird, wie umgekehrt auch dann, wenn der Schwache das Recht bekommen soll, die stärkere Macht in den Dienst seiner Politik zu stellen. Eine schwere Belastung des Schwachen kann vor allem darin liegen, daß der Starke einseitig von sich aus über die Voraussetzungen und den Inhalt der Beistandspflicht entscheidet, weil dann der Starke seinen Schutz oder Beistand oktroyieren und den Schwächeren seinem Schutz und damit seiner Schutzherrschaft unterwerfen kann. Aus einem Kollektivpakt zu gegenseitigem Beistand wird bei allzu großer Verschiedenheit des politischen Gewichts der Vertragsstaaten ein Protektoratsvertrag auf Schutz und Gehorsam. Der „allgemeine", alle verschiedenartigen Vertragspartner gleichmäßig umfassende Pakt zerfällt dann in zwei Teile: den Vertrag der Stärkeren untereinander, der auf echter Gegenseitigkeit beruhen kann, und den Vertrag der Starken mit den Schwächeren, der kein „Gegenseitigkeits"-, sondern ein Schutz- und Unterwerfungsvertrag ist.

Das ist unvermeidlich und keineswegs immer ungerecht, aber es hebt den Grundgedanken der Generalpakte auf gegenseitigen Beistand unweigerlich auf. Deshalb bestätigen auch alle geschichtlichen Erfahrungen, daß bei größeren Gesamtaktionen ein lebhafter, schließlich sogar zu neuem Krieg oder Gewalttaten führender Streit darüber entsteht, wie die Leistung der verschiedenen Staaten zu bewerten ist. Man braucht sich nur die Möglichkeit des „Sonderfriedens" deutlich zu machen, um diese Problematik zu erkennen. Es kommt hinzu, daß die Einwirkung einer jeden Beistandsleistung auf die politische Gesamtlage diese fortwährend verändert. Würde eine Macht wie Frankreich und England mit voller militärischer Hilfe, zu Lande, zu Wasser und in der Luft, einem Staat wie Estland gegen einen wirklichen oder angeblichen Angriff der Sowjetunion beistehen, so wäre

es kindisch, zu verlangen, daß das angegriffene Estland nun im „juristischen" Sinne als der „Geschäftsherr" einer solchen politischen und militärischen Gesamtaktion zu betrachten sei und als solcher bestimmen dürfe, unter welchen Bedingungen er sich mit dem Angreifer einigt und die englische und französische Armee nach Hause schickt, weil er sich nicht mehr angegriffen oder bedroht fühlt. Es ist gar nicht möglich, den schwachen Staat einseitig von sich aus über die Voraussetzungen, Inhalt und politisches Gewicht der Beistandsleistung entscheiden zu lassen. Es widerspricht aber ebenso dem Sinn eines „allgemeinen" auf Gleichheit und Gegenseitigkeit beruhenden, von einem Bündnis oder Protektorat verschiedenen Beistandsvertrages, die Starken allein entscheiden zu lassen. Das ist die erste auffälligste Antinomie, an der der Gedanke allgemeiner Beistandsverträge scheitert.

III.

Die Frage: Wer entscheidet? das ewige und leidige: *Quis judicabit?* bleibt der Prüfstein aller solcher Verträge. Auch vor dieser Frage führt das System der Allgemeinpakte zu inneren Widersprüchen, an denen es scheitert, weil es ihm nicht gelingt, gegenüber einem gewöhnlichen Bündnissystem seinen spezifischen Sinn zu bewahren.

Man kann versuchen, die Frage: Wer entscheidet? zu umgehen und den Kopf in den Sand eines reinen Normativismus zu stecken, indem man eine „automatische" Bestimmung anstrebt, das heißt eine Art Selbstanwendung einer vorher getroffenen Normierung. Das ist der Sinn aller Bemühungen um eine tatbestandsmäßige Umschreibung und „Definition" des Angriffs und des Angreifers. Ihre primitivsten Beispiele lauten etwa: Angreifer ist, wer den Krieg erklärt; Angreifer ist, wer die Grenzen überschreitet usw.; ihren Höhepunkt stellen die bekannten, von Politis formulierten Definitionen dar, die von der Sowjetunion 1933 so eifrig aufgegriffen wurden.

Eine solche Methode entspricht der Logik eines folgerichtigen, normativistischen Denkens: nicht konkrete Menschen oder Mächte sollen die entscheidende Frage beantworten, sondern eine vorher getroffene generelle unpersönliche Norm soll sich selbst anwenden. Im Strafrecht des letzten Jahrhunderts hat eine ähnliche Denkweise ihre vollkommenste Durchbildung erfahren. Daher führt diese Methode dazu, das Völkerrecht, oder wenigstens das „Kriegsverhütungsrecht" in eine Art Strafrecht zu verwandeln. Und wie für diese Art Strafrecht der Satz: nullum crimen sine lege logisch zwingend ist, so würde für jenes Kriegsverhütungsrecht der automatischen Definitionen der Satz: nulla aggressio sine lego ebenso folgerichtig sein. Angreifer wäre also nur, wer den Tatbestand des Angriffs erfüllt, und Angreifer wäre nicht, wem es gelingt, die genau umschriebenen Tatbestände des Angriffs zu umgehen. Die „kalte" Abdrosselung eines schwachen Staates durch einen starken wäre kein „Angriff", während die Zuckungen des getretenen Wurmes sehr leicht die Automatik der Angriffsdefinitionen, eine ganze Beistandslawine in Bewegung setzten. Ebenso wie

jenes normativistische Strafrechtsdenken das Strafgesetzbuch zu einer „Magna Charta“ des Verbrechers machen muß, verwandeln solche Angriffsdefinitionen das Völkerrecht in eine Magna Charta der böswilligen und raffinierten Staaten. Diese Art juristischen Denkens muß im Völkerrecht eben dorthin führen, wohin sie auch im Strafrecht geführt hat, nämlich zu einer Auseinanderreißung des konkreten Vorgangs in die getrennten Subsumtionen unter die getrennten Begriffe von Schuld, Rechtswidrigkeit und Tatbestandsmäßigkeit. Gerade das ist aber im Völkerrecht nicht möglich. Man kann hier nicht Schuld, Rechtswidrigkeit und Tatbestandsmäßigkeit als drei selbständige „Elemente“ unterscheiden. Selbst für einen scheinbar so einfachen Tatbestand wie „Überschreitung der Grenze“ wird man stets einen Vorbehalt zugunsten einer rechtmäßigen Überschreitung der Grenze machen und damit steckt man bereits tief in der allgemeinen Problematik des Völkerrechts.

Versagt also diese automatische Methode, so bleibt nur übrig, entweder jeden einzelnen Staat für sich entscheiden zu lassen, oder aber die Entscheidung der Gesamtheit der Verpflichteten in irgendeiner Weise zu übertragen. Wenn nun jeder einzelne für sich selbst entscheidet, wann, wie und was er zu leisten hat, so gibt es natürlich nur ein Recht, aber keine Pflicht zum gegenseitigen Beistand. Dann sucht sich jeder Staat die Kriege oder Sanktionen aus, die er vornimmt oder an denen er sich beteiligt. Besteht aber eine Pflicht zum Beistand, so muß jeder von jedem die Erfüllung dieser Pflicht verlangen können und die Verweigerung der Beistandsleistung ist dann eine Vertragsverletzung, die einer Sanktion bedarf. Diese Möglichkeit der Verletzung der Sanktionspflicht führt in das unlösbare Problem der „Sanktion der Sanktion“, über das die interessante Abhandlung von J. M. Spaight, „Pseudo-Security“ besonders treffende Bemerkungen enthält.

Soll aber eine Kollektiventscheidung über Voraussetzung und Inhalt der Leistung getroffen werden, die eine echte Gesamtentscheidung, also nicht nur ein „Einvernehmen“ oder eine „Konsultation“ ist, so erhebt sich die Frage, ob ein einstimmiger Beschluß aller Vertragspartner erforderlich ist, oder ob die Beteiligten irgendwie einem einstimmigen Beschluß der Nichtbeteiligten, oder ob sie endlich gar einem Mehrheitsbeschluß der Nichtbeteiligten unterworfen werden sollen. Was das Erfordernis der Zustimmung aller Vertragspartner unter Einschluß der beteiligten Staaten, das heißt der Angreifer und Angegriffenen bedeutet, braucht nicht näher ausgeführt zu werden, das hieße einfach einen neuen Vertrag für notwendig erklären und damit den bisherigen Vertrag zur bloßen Vorbereitung des neuen Vertrages juristisch zu degradieren, wenn nicht zu annullieren. In dem anderen Falle aber, wenn die Beteiligten überstimmt werden können, entsteht der innere Widerspruch, daß über die Frage, ob jemand angegriffen ist und sein Recht der Selbstverteidigung ausüben darf, ein anderer als der Angegriffene und der Inhaber des Selbstverteidigungsrechtes entscheidet; das wäre mit anderen Worten die juristische Beseiti-

gung des Selbstverteidigungsrechts — eine ganz untragbare, aber in diesem Falle wiederum logisch unvermeidliche Konsequenz derartiger allgemeiner Beistandspakte.

IV.

Der tiefste und tödlichste Selbstwiderspruch dieses Paktsystems enthüllt sich schließlich dann, wenn man die Frage nach dem mutmaßlichen Gegner stellt. Irgendein Gegner ist natürlich immer vorausgesetzt, sonst brauchte man sich keinen gegenseitigen Beistand zu versprechen; der Beistand soll doch nicht gegen Naturgewalten, sondern gegen einen „Angreifer" geleistet werden. Steht der Angreifer außerhalb des gemeinsamen Paktsystems, so ist dieses von irgendeinem Bündnissystem auf keine Weise zu unterscheiden. Rechnet man aber mit der Möglichkeit, daß es auch innerhalb der vertragsschließenden Gemeinschaft zu Angriffen und der zur Abwehr solcher Angriffe notwendigen gegenseitigen Beistandsleistung kommen kann, so bedeutet ein derartiger Vertrag nichts anderes, als daß jeder Vertragsstaat davon ausgehen und damit rechnen muß, daß jeder andere Vertragsstaat sowohl sein potentieller Angreifer und Feind als auch sein potentieller Bundesgenosse ist. Und er muß nicht nur mit dieser allgemeinen Möglichkeit rechnen, sondern sich auf diesen Fall, wenn er vertragsmäßig korrekt handeln will, auch vorbereiten. Hier wird die Absurdität derartiger Allgemeinverträge handgreiflich. Ein sinnvolles Zusammenleben der Völker ist auf einer solchen Grundlage überhaupt nicht denkbar.

V.

Die Antinomien dieses Paktsystems sind unbestreitbar, und es handelt sich bei ihnen nicht um abstrakte logische Spielereien, sondern um die konkrete Auswirkung eines in sich widerspruchsvollen Vertragsinhalts. Gerade diese Methode der Friedenssicherung, die sich so viel auf ihren juristischen Charakter zugute tut, ist nicht imstande die juristischen Widersprüche, zu denen sie führt, aus sich selbst heraus zu überwinden. Die Antinomien könnten nur in einem echten Bunde überbrückt werden, der auf Homogenität, aus dieser Homogenität ihren Sinn entnehmenden Garantien und einem substanzhaften, nicht nur legalistisch-formalistischen Rechtsbegriff begründet wäre. Ein Bund ist kein Normensystem, sondern eine konkrete Gemeinschaft konkreter Staaten. Diesen Problemen des Bundes ist die bisher übliche Völkerrechtslehre aus dem Wege gegangen. Aber die konkrete Lage Europas zwingt zu einer Besinnung nicht nur auf die Zweckmäßigkeit, sondern auch auf die juristische Richtigkeit der bisherigen Denkweise. Schließlich enden alle Allgemeinpakte auf gegenseitigen Beistand in der Sackgasse eines einfachen Dilemmas: entweder Bund oder Bündnis. Kein menschlicher Scharfsinn, keine normativistische Verschleierung vermag diesen toten Punkt, den die innere Logik der Generalpakte fortwährend herbeiführt, praktisch oder auch nur theoretisch

zu überwinden; keine noch so „allgemeine" Umschreibung kann diesen Kernpunkt umgehen, ohne den Vertrag selbst juristisch inhaltlos zu machen. Der Ausweg liegt nicht in neuen, noch komplizierteren oder noch allgemeineren Normierungen und Begriffen, sondern in der Besinnung auf die konkrete Ordnung und die Gemeinschaft bildenden Kräfte der europäischen Völker und Nationen.

25. Die siebente Wandlung des Genfer Völkerbundes (1936)

Eine völkerrechtliche Folge der Vernichtung Abessiniens

I. Als Preußen im Jahre 1866 auf Grund einer „debellatio" die Staaten Hannover, Kurhessen, Nassau und die Freie Stadt Frankfurt annektierte, bestand der Deutsche Bund, dem der Annektierende wie die Annektierten angehört hatten, nicht mehr. Die Auflösung des Bundes war selbstverständliche Voraussetzung dafür, daß eine solche Vernichtung der staatlichen Existenz völkerrechtlich möglich war. In keinem irgendwie gearteten Bund und in keiner auch nur bundesähnlichen Verbindung wäre die kriegerische Annexion eines Bundesmitglieds durch ein anderes denkbar, solange der Bund besteht. In dem Bundesstaat Deutsches Reich, den Bismarck 1867 und 1871 geschaffen hatte, war auch der kleinste Mitgliedstaat seiner politischen Existenz sicher; er hätte nicht gegen seinen Willen vernichtet werden können, ohne daß der Bund selbst vernichtet worden wäre. Bismarck ging in dieser Garantie der Existenz so weit, daß er selbst bei den Versuchen einer Vereinigung von Waldeck mit Preußen überaus vorsichtig und zurückhaltend war. In gleicher Weise wäre z. B. die Schweizer Eidgenossenschaft nicht mehr identisch mit sich selbst, wenn auch nur die Möglichkeit anerkannt würde, daß der kleinste Kanton von einem anderen durch eine debellatio vernichtet und annektiert werden könnte. Die Existenzgarantie ist eben ein Lebensgesetz jedes echten Bundes, sei er Bundesstaat, Staatenbund oder irgendeine bundesähnliche Verbindung. Eine solche Garantie kann aber nicht beliebig gemacht werden, sondern setzt ein Mindestmaß von Artgleichheit, von Homogenität voraus. Ohne das ist sie eine leere Fiktion.

Das Schicksal Abessiniens hat diese Kernfrage jedes Bundes — Existenzgarantie auf der Grundlage einer Homogenität — mit aller Klarheit enthüllt, nachdem 16 Jahre krampfhaft festgehaltener Fiktionen den Blick für das völkerrechtlich Wesentliche verwirrt hatten. Das Reich des Negus war in aller Form Mitglied der Genfer Sozietät und im vollen Besitz aller Garantien der Völkerbundsatzung. Wenn nun ein Bundesmitglied durch ein anderes vernichtet und annektiert werden kann, so ist entweder der Bund gesprengt oder aber bewiesen, daß er niemals bestanden hat. In Wahrheit hat die Genfer Kombination den Namen eines Bundes, einer Sozietät oder Liga im Sinne einer politischen Vereinigung nur insofern verdient, als sie den Versuch machte, die Weltkriegskoalition fortzusetzen und darin auch die im Weltkrieg neutralen Staaten einzubeziehen. Im

übrigen fehlte jeder konstruktive Gedanke, jede Gemeinschaftssubstanz, daher auch jede politische Folgerichtigkeit und jede Identität und Kontinuität im rechtlichen Sinne.

Der politische Inhalt des Genfer Völkerbundes hat oft gewechselt, und die unter Beibehaltung derselben Etikette weitergeführte Genfer Veranstaltung hat sich in den letzten 16 Jahren mindestens sechsmal in ein politisches und daher auch völkerrechtliches aliud verwandelt. Denn es versteht sich von selbst, daß ein Bund und jede andere völkerrechtlich-politische Verbindung sich ändert, wenn Großmächte mit maßgebendem Einfluß hinzutreten oder sich entfernen und dadurch die Substanz, der Geist und der Sinn der politischen Gemeinschaft sich wesentlich wandelt. Der erste ursprüngliche Völkerbund, der den heute noch maßgebenden Formulierungen der Satzung zugrunde liegt, war aus Wilsons Geist geboren; zu ihm hätte wesentlich gehört, daß die Vereinigten Staaten von Amerika eines der führenden Mitglieder geworden wären. Dadurch, daß sie nicht beitraten, entstand 1920 der zweite Völkerbund, der von den vier alliierten Hauptmächten, also der Fortsetzung der Entente, als ständigen Ratsmitgliedern geführt wurde. Mit dem Eintritt Deutschlands hätte der Genfer Völkerbund zum drittenmal ein aliud werden müssen. 1933 traten Japan und kurz nachher das Deutsche Reich aus. Darin lag die vierte und die fünfte Änderung der politischen Substanz. Als dann ein so heterogener riesiger neuer Partner wie die Sowjetunion eintrat und ständiges Ratsmitglied wurde, war der sechste Genfer Völkerbund entstanden. Nunmehr ist der Völkerbund durch die Vernichtung Abessiniens und durch die Haltung Italiens in eine völlig neue Lage gebracht, in der er, solange man überhaupt noch von ihm sprechen kann, als der siebente Genfer Völkerbund erscheint.

Keine wirkliche Gemeinschaft der Welt könnte bei einem solchen Aus- und Eintreten verschiedenartigster Mitglieder bestehen. Dieses Kommen und Gehen erinnert eher an ein Hotel als an einen Bund oder an irgendeine dauernde politische Ordnung oder Gemeinschaft. Wie soll dieser wechselnde Kompromiß wechselnder Mächte im Ernst den Frieden Europas oder gar der Erde gewährleisten können? Was kann eine solche bloße Konferenzgelegenheit an politischem Inhalt tragen? Wie will sie Hüter der Mandate, Garant der Danziger Verfassung oder irgend etwas anderes politisch Beachtliches sein? Eine merkwürdige „Gesellschaft", in der man Mitglied sein und doch einem anderen Mitglied in aller Form die Anerkennung versagen kann, wie das z. B. Jugoslawien und die Schweiz gegenüber der Sowjetunion tun, die als ständiges Ratsmitglied sogar ein führendes Mitglied ist. In keinem noch so unpolitischen Klub ist etwas Derartiges rechtlich denkbar. Und jetzt hat ein Völkerbundsmitglied ein anderes vernichtet, und der Völkerbund soll weitergehen, als sei er immer noch mit sich identisch!

II. Die italienische Regierung hat von Anfang des abessinischen Konfliktes an eine juristisch klare Position bezogen, indem sie die Frage nach

der Homogenität Abessiniens stellte. Sie hat dem Reich des Negus die zivilisatorische Homogenität bestritten, sie hat den Negus nicht als ein Staatsoberhaupt, sondern als einen Häuptling mit einer höchst problematischen Feudalmacht über barbarische Stämme aufgefaßt, der überhaupt kein Mitglied der allgemeinen Völkerrechtsgemeinschaft, viel weniger Mitglied eines Völkerbundes sein könnte; seine Mitgliedschaft war danach ein Irrtum oder ein Betrug.

Das Problem der Homogenität des Bundes war damit in aller Schärfe gestellt. In der Sitzung des Völkerbundsrates vom 5. September 1935 hat Professor Jèze, als Vertreter des Negus, sich erlaubt, die Zivilisation des Negusreiches der eines faschistischen Staates entgegenzustellen und die Staaten mit militärischer Jugenderziehung als unzivilisierte Staaten zu disqualifizieren. Ein tiefer Gegensatz der Weltanschauungen trat hier zutage. Die italienische These war radikal und folgerichtig; sie berührte die Kernfrage jedes Völkerbundes, aber Abessinien war nun einmal in aller Form Mitglied des Genfer Völkerbundes geworden. Die italienische Regierung selbst hatte im Sommer 1923 gegen den Protest Englands mit Frankreich für die Zulassung Abessiniens gestimmt. Diese formale Schwierigkeit ermöglichte es, solange Abessinien bestand, die Frage als eine „rein juristische“ Angelegenheit zu behandeln und die Kernfrage, das Problem der Homogenität, zu vermeiden. Nach der Vernichtung Abessiniens ist das nicht mehr möglich. Jetzt erhebt sich unvermeidlich wieder einmal die Frage nach der politischen Substanz des Völkerbundes und der Homogenität der in ihm vereinigten Völker.

III. Es liegt uns fern, uns in eine italienische Angelegenheit einzumischen, aber es ist sowohl für die völkerrechtliche Beurteilung der neuen Lage, wie auch für die Entwicklung eines europäischen Völkerrechts von großer Tragweite, wie die italienische Rechtswissenschaft den italienischen Rechtstitel auf das Kaisertum Äthiopien konstruiert. Ein berühmter Jurist des italienischen öffentlichen Rechts, Santi Romano, der Präsident des italienischen Staatsrates, stützt den Erwerb Abessiniens auf eine debellatio, d. h. auf die vollständige und endgültige Vernichtung der gesamten staatlichen Macht und Existenz des Gegners. Die Annexion Hannovers durch Preußen, die Eingliederung der italienischen Staaten in das Königreich Sardinien, die Eroberung der Burenstaaten durch England im Jahre 1902 sind Beispiele solcher Debellationen.

Die debellatio ist also an sich ein anerkannter Rechtstitel des Völkerrechts. Im Maiheft seiner Zeitschrift „Lo Stato“ ist aber Carlo Costamagna dieser Konstruktion entgegengetreten. Er nimmt einen ursprünglichen, originären, nicht einen abgeleiteten, derivativen, Rechtstitel Italiens in Anspruch. Nun ist eine debellatio natürlich auch ein originärer Rechtstitel in dem Sinne, daß der Rechtserwerb vom Willen des Vorbesitzers abhängig ist. Dagegen ist er abgeleitet, insofern der neue Machthaber im Wege einer „Staatensukzession“ in die völkerrechtliche Stellung des früheren Macht-

habers eintritt. Costamagna kommt es aber darauf an, daß der italienische Kaiser von Äthiopien etwas anderes ist als ein Nachfolger des „Löwen von Juda". Er protestiert dagegen, daß das bisherige Abessinien ein gleichberechtigtes Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft war, und macht in folgerichtiger Weiterführung des bisherigen italienischen Standpunktes geltend, daß der Besitz des Negus weder das ethisch-rechtliche, noch das organisatorische Minimum aufwies, ohne das wir nicht von einem Staat und daher einem tauglichen Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft sprechen können. Man kann verstehen, daß das für einen Faschisten eine entscheidende Frage ist, und man wird dem mutigen Aufsatz Costamagnas die juristische Logik nicht absprechen.

Costamagna sagt, das faschistische Italien gehöre zwar zum Genfer Völkerbund, aber nur „materialmente e non spiritualmente". Die Frage nach dem „Geist" des Genfer Völkerbundes ist in der Tat praktisch und politisch von größter Bedeutung. Sie gehört ebenfalls zu der Frage nach der Substanz und der Homogenität der Gemeinschaft. Was aber ist heute der Geist des Genfer Bundes? Sind es die Reste Wilsonscher Liberaldemokratie in dem Sinne, wie noch auf der 13. Generalversammlung der Schweizerischen Vereinigung für den Völkerbund (7. Mai 1934) Professor Rappard eine bewußte Verbindung der Völkerbundspropaganda mit der Verteidigung liberaldemokratischer Ideen forderte? Oder hat die Sowjetunion dem Bund einen neuen, und zwar den bolschewistischen Geist der Weltrevolution eingeflößt? Auch hier fehlt der Genfer Veranstaltung jede Identität und Kontinuität. Höchstens könnte man sagen, daß ein bodenloser Relativismus aus der Abwesenheit jedes echten Geistes die Tugend des Universalismus machen möchte. Aber eine von solchem Geist getragene Gesellschaft ist, wie das Schicksal Abessiniens zeigt, schließlich nicht einmal mehr imstande, Mitglieder und Nichtmitglieder, viel weniger Freund und Feind von sich aus zu unterscheiden. Ein solcher „Geist" führt nur zu politischen, moralischen und juristischen Absurditäten.

Das bisherige substanzlose System innerer Widersprüche war keiner Kontinuität und daher auch keiner juristischen Logik fähig. Ein echter Bund europäischer Völker kann sich nur auf die Anerkennung der völkischen Substanz gründen und von der nationalen und völkischen Verwandtschaft dieser europäischen Völker ausgehen. Wenn der Führer und Reichskanzler Adolf Hitler noch in seiner großen Reichstagsrede vom 7. März 1936 die europäischen Nationen als eine „Familie" und Europa als ein „Haus" bezeichnet hat, so handelt es sich hier nicht um irgendeine der auch früher vorkommmenden Redewendungen von der „famille des nations", sondern um die bewußte Fundierung einer neuen europäischen Ordnung auf den Geist der Gemeinschaft und Verwandtschaft der europäischen Völker. Nur in einer solchen konkreten Ordnung finden die einzelnen Nationen eine echte Garantie ihrer politischen Existenz.

26. Vergleichender Überblick über die neueste Entwicklung des Problems der gesetzgeberischen Ermächtigungen; „Legislative Delegationen" (1936)

Seit dem Weltkriege sehen sich fast alle Staaten gezwungen, politische, wirtschaftliche und finanzielle Anordnungen und Maßnahmen in „vereinfachten" Verfahren zu treffen, die eine schnelle Anpassung an die besonderen Schwierigkeiten der wechselnden Lage ermöglichen. Die Hoffnung, daß man nach dem Ende des Krieges oder nach dem Abschluß der Demobilmachung unverändert zu den früheren Methoden der „normalen" Gesetzgebung zurückkehren könnte, hat sich nicht erfüllt[1]. Das 1934 erschienene Buch von Herbert Tingstén[2] vermittelt ein Bild dieses Zustandes. Nach Beendigung des Krieges haben zuerst Inflation und Deflation außerordentliche Methoden gesetzgeberischer Regelung notwendig gemacht. Außerdem sind viele Staaten, und zwar auch solche, die nicht etwa sozialistisch sein wollen, zu mancherlei Arten einer ökonomischen und finanziellen Planung übergegangen, mit Einrichtungen und Normierungen zur Steuerung oder Regulierung der Wirtschaft und mit Produktions- und Marktordnungen, die ebenfalls neue Methoden der rechtlichen Normierung erforderlich machen. Endlich kann auch der Zwang zur Erfüllung völkerrechtlicher Pflichten, zum Beispiel der Sanktionsverpflichtungen für Völkerbundstaaten[3], bei wachsender Kollektivierung des internationalen Lebens zu vereinfachten Formen gesetzlicher Regelung führen.

Es genügt diese drei verschiedenen Ursachen anzudeuten, die sämtlich in der gleichen Richtung wirken und zu dem gleichen Ergebnis führen, nämlich zu einer neuen Praxis und zu neuen Auffassungen der Begriffe von Gesetz und Gesetzgebung. Hier ist die Praxis der gesetzgeberischen Ermächtigungen (legislativen Delegationen) von besonderer theoretischer und praktischer Bedeutung. Denn die Maßnahmen des offenen Ausnahmezustandes oder solche des offenen Staatsnotrechts trennen ihrer Natur nach den Normalzustand von einer abnormen Lage begrifflich scharf ab; sie können mit einem gewissen Recht als „Diktatur" bezeichnet werden, während es ein oberflächliches und irreführendes Schlagwort ist, alle heutigen Metho-

[1] Auf dem 32. Deutschen Juristentag 1921 (Verhandlungen S. 31) zitierte H. Triepel aus einem Brief, den ihm Karl Binding kurz vor dem Tode geschrieben hatte, folgenden Satz: „Die nächste große Aufgabe ist die Bekämpfung der Verordnung in ihrer Anmaßung gegen das Gesetz." Triepel stellt dabei fest, daß das „Unglück" mit dem Ermächtigungsgesetz vom 4. August 1914 begonnen habe. In der Tat begann 1914 mit dem Weltkrieg das Ende einer verfassungsgeschichtlichen Epoche, nämlich der des gewaltenteilenden Konstitutionalismus.

[2] Herbert Tingstén, Les Pleins Pouvoirs, l'expansion des pouvoirs gouvernementaux pendant et après la grande guerre; traduit du Suédois par E. Soederlindh, Publications du Fonds Descartes, Librairie Stock, Paris 1934.

[3] Die englischen Verordnungen zur innerstaatlichen Durchführung der Sanktionen (z. B. Statutory Rules and Orders 1935, Nr. 1038, 1090, 1121 und 1122, 1248) sind auf Grund der Ermächtigungen der Treaty Peace Act vom 31. Juli 1919 (9 & 10 Geo 5 c. 33) ergangen.

den einer „vereinfachten“ Gesetzgebung unterschiedslos als „Diktatur“ (im Gegensatz zu Demokratie oder Rechtsstaat, oder andern vieldeutigen Worten) zu disqualifizieren. Die gesetzgeberische Ermächtigung ist, soweit sie verfassungsmäßig ist, immer eine legale Brücke; aber sie kann sowohl zur früheren verfassungsmäßigen Legalität zurück als auch von ihr hinweg auf einen gänzlich neuen Verfassungsboden führen. Daher ist die Praxis der Ermächtigungsgesetze sowohl ein Prüfstein für die wirkliche Verfassungslage als auch ein wichtiges Symptom für die verfassungsrechtliche Gesamtentwicklung, und es ist wohl verständlich, daß das Problem der Verfassungsmäßigkeit von Ermächtigungsgesetzen in den letzten Jahren ein Hauptthema aller verfassungsrechtlichen Streitfragen geworden ist.

Ob „vereinfachte“ Methoden der gesetzlichen Regelung zulässig sind, ist eine verfassungsrechtliche Frage, die in den verschiedenen Staaten außerordentlich verschieden beantwortet werden muß. Selbst innerhalb derjenigen Staaten, die als vorbildlich liberal-demokratische Verfassungsstaaten und in diesem Sinne als „Rechtsstaaten“ allgemein anerkannt sind, in England, Frankreich und in den Vereinigten Staaten von Amerika, besteht hier keine Übereinstimmung. Hier liegen, trotz der scheinbaren Verwandtschaft des Verfassungstypus, in Wahrheit ganz verschiedene Gesetzesbegriffe zugrunde. Es ist schon aus diesem Grunde nicht möglich, im Hinblick auf diese Staaten einen Allgemeinbegriff von „Rechtsstaat“ abzuleiten, um daraus die Frage der Verfassungsmäßigkeit von Ermächtigungsgesetzen für den rechtswissenschaftlich allein interessanten Fall zu beantworten, daß keine geschriebene Verfassung vorliegt oder die geschriebene Verfassung keine ausdrücklichen Bestimmungen über die Zulässigkeit von Ermächtigungsgesetzen enthält. Auf der anderen Seite läßt sich beim Schweigen der Verfassung die Zulässigkeit oder Nichtzulässigkeit von Ermächtigungsgesetzen rechtswissenschaftlich nur an der Hand grundsätzlicher Begriffe und Vorstellungen beurteilen, deren Kern immer wieder der Begriff des Gesetzes ist. Das Problem der gesetzgeberischen Ermächtigung ist daher für den Gesetzesbegriff und für den Wandel grundlegender Begriffe des bisherigen Verfassungsdenkens von entscheidender Bedeutung, nicht etwa nur im Sinne eines „formellen“ Gesetzesbegriffs, sondern für den gesamten Aufbau der Verfassung und für die Frage des konkreten Verhältnisses von Gesetzgebung und Regierung. Denn die Frage der Zulässigkeit oder Nichtzulässigkeit einer Ermächtigung enthält, praktisch gesprochen, vor allem die Frage, ob der die Ermächtigung erteilende Gesetzgeber selbst oder eine andere Instanz, insbesondere ein nachprüfendes Gericht, über die Ermächtigung entscheidet. Das Problem betrifft also nicht so sehr normativistische Fragen der Auslegung einzelner Verfassungsregeln als vielmehr die spezifische Gesamtordnung eines Gemeinwesens. Der Gegensatz der englischen, französischen und amerikanischen Verfassungsstruktur ist hier besonders wichtig[1].

---

[1] Die Entwicklung des Ermächtigungsproblems in anderen Staaten, insbesondere in Italien, Belgien, Polen und der tschecho-slowakischen Republik, bleibt hier beiseite.

I.

1. Die englische Praxis geht von der politischen Übereinstimmung zwischen dem Parlament und der von der Parlamentsmehrheit getragenen Regierung aus; sie hat keinen gewaltenteilenden Gesetzesbegriff und kennt daher weder die grundsätzliche Verschiedenheit von Gesetzgebung und Regierung noch grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen „legislative Delegationen". Mit dem Weltkrieg setzten unübersehbar weite Ermächtigungen ein, zunächst hauptsächlich auf der Grundlage des großen Ermächtigungsgesetzes vom 8. August 1914, der „Defence of the Realm Act 1914" (4 5 Geo. 5 c. 29). Trotz aller Bedenken und Einwendungen gegen den „Despotismus der Ministerialbürokratie" ist die verfassungsmäßige Gültigkeit dieser weitgehenden Delegationen nicht ernsthaft in Zweifel gezogen worden. Die grundlegende Entscheidung des House of Lords vom 1. Mai 1917[1] hat das Recht des Parlaments, derartig weitgehende Ermächtigungen zu erteilen, als selbstverständlich unterstellt und nur die Frage geprüft, ob eine auf Grund dieser Ermächtigung ergangene Verordnung (regulation) nicht etwa doch über die Absichten und Ziele des ermächtigenden Gesetzgebers hinausgehe und aus diesem Grund „ultra vires" sei. Auch der einzige dissentierende Richter dieser Entscheidung, Lord Shaw of Dunfermline, beanstandet nicht etwa die Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigung, sondern legt nur die erteilte Ermächtigung dahin aus, daß die Regierung nur befugt sein solle, „regulations" im Sinne genereller Regelungen, zum Unterschied von konkreten Einzelmaßnahmen, zu erlassen. Aus der Delegationspraxis der Nachkriegszeit sind das Gesetz zur Ausführung des Friedensvertrages vom 31. Juli 1919[2] und die Emergency Powers Act vom 29. Oktober 1920[3] die wichtigsten Beispiele weiterer Ermächtigungen. An diesem Gesetz von 1920 ist von besonderem Interesse, daß das ermächtigende Parlament für den Umfang der Ermächtigung negativ bestimmte Vorbehalte gemacht hat, indem es z. B. die Einführung der zwangsweisen Militär- oder Arbeitsdienstpflicht oder Verordnungen gegen das Streikrecht ausdrücklich ausnimmt. Die großen Bedenken, die von der Labour Party gegen dieses Gesetz vorgebracht wurden, betrafen nicht die verfassungsmäßige Zulässigkeit einer solchen Ermächtigung, sondern nur Befürchtungen eines Mißbrauchs durch eine nicht mehr arbeiterfreundliche Regierung[4]. Die verfassungsrechtliche Konstruktion der englischen Ermächtigungspraxis, daß das Ermächtigungsgesetz nicht eine neue Gesetz-

Zu der italienischen Entwicklung sei nur bemerkt, daß auch die faschistische Revolution bisher nicht zu einer Aufhebung der Trennung von Legislative und Exekutive geführt hat und der gewaltenteilende Gesetzesbegriff im faschistischen Verfassungsrecht beibehalten wurde.

[1] Rex v. Halliday, The Law Reports 1917, p. 260—308.

[2] 9 & 10 Geo. 5 c. 33; vgl. oben Anm. 3.

[3] 10 & 11 Geo. 5 c. 55.

[4] Tingstén, a. a. O. S. 207. Tingstén selbst nennt dieses englische Gesetz von 1920 „un écart flagrant de l'évolution démocratique de la constitution anglaise". Darin zeigt sich, daß er von einem nichtenglischen Verfassungsbegriff ausgeht und einen gewaltenteilenden Gesetzbegriff für allein demokratisch hält — typische Verwechslung von Demokratie und liberalem Konstitutionalismus.

gebungsbefugnis schaffe, sondern nur einem auf der Prärogative der Krone begründeten Verordnungsrecht freie Bahn gebe und demnach „eigentlich und formal“ nur deklaratorischen Charakter habe[1], sei hier wenigstens mit einem Wort erwähnt, um auf den großen Gegensatz des englischen Verfassungsdenkens gegenüber französisch- oder amerikanisch-republikanischen Verfassungs- und Gesetzesbegriffen hinzuweisen.

2. Die Entwicklung der französischen Delegationspraxis ist bei Tingstén (S. 15—57) gut dargestellt. Sie ist hier von besonderem Interesse, weil die überlieferte, man darf sagen klassische Theorie des französischen Verfassungsrechts in schärfstem Gegensatz gegen die englische Praxis jede „legislative Delegation“ als verfassungswidrig ansieht. Diese Auffassung hat die Logik einer gewaltenteilenden Verfassung, insbesondere der Trennung von Legislative und Exekutive und des daraus entstehenden Gesetzesbegriffs, außerdem die Logik des Satzes „delegata potestas non delegatur“ ganz auf ihrer Seite. Sie steht in einer verfassungsrechtlichen Tradition, deren berühmteste Kronzeugen Locke und Sieyès sind, und deren klarster Ausdruck sich in Art. 45 der Verfassung des Jahres III (1795) findet[2]. Esmein, der große Wortführer dieser Theorie, hielt folgerichtig daran fest, daß jede noch so begrenzte Delegation gesetzgeberischer Befugnisse begrifflich und juristisch unmöglich, „juridiquement impossible“ sei; der Gesetzgeber soll eben Gesetze und nicht Gesetzgeber machen; seine Aufgabe ist, wie schon Locke bemerkt hat, „to make laws and not legislators“. Die Praxis fand Zwischenlösungen; die Theorie (Duguit, Rolland) suchte bestimmte begrenzte Delegationen zu rechtfertigen. Aber es zeigte sich, daß die mit dem Postulat inhaltlich festgelegter Begrenzungen arbeitenden Vermittlungstheorien theoretische und praktische Halbheiten sind und nur dazu führen, daß die Gerichte auf Grund ihres Nachprüfungsrechts zu einer übergesetzgeberischen Instanz gemacht werden müßten, was bei der heutigen Struktur des französischen Staates unmöglich wäre[3]. Selbst während des Weltkrieges war das französische Parlament sehr vorsichtig mit gesetzgeberischen Delegationen; insbesondere wurde der Regierung Briand die im Dezember 1916 nachgesuchte allgemeine Ermächtigung verweigert[4]. Dagegen erhielt die Regierung Poincaré die außerordentlich weiten Er-

[1] Vgl. den Aufsatz von Sidney W. Clarke Esq., The Rule of „Dora“, Journal of the Society of Comparative Legislation, London 1919, S. 36 ff.

[2] „En aucun cas, le corps législatif ne peut déléguer à un ou plusieurs de ses membres, ni à qui que soit, aucune des fonctions qui lui sont attribuées par la présente constitution.“

[3] Weil die Befugnis des Delegierten mit der des Delegierenden wesensgleich sein muß, können bei einer gewaltenteilenden Verfassung Akte der Exekutive niemals legislativen Charakter haben, Regierungsverordnungen niemals Gesetze sein. Richard Thoma, Handbuch des deutschen Staatsrechts Bd. II (1932), S. 227, hat solche Argumentationen der französischen Juristen als „unfruchtbare Begriffsjurisprudenz“ abzutun versucht, aber die Theorie Esmeins ist nicht nur vom Standpunkt einer liberalen, das heißt gewaltenteilenden Verfassung juristisch folgerichtig, sondern hat auch mit gutem politischen Instinkt erkannt, daß es hier um eine Lebensfrage des parlamentarischen Gesetzgebungsstaates geht.

[4] Tingstén, S. 19 f.

mächtigungen der Gesetze vom 22. März 1924 und vom 3. August 1926, trotz aller verfassungsrechtlichen Bedenken gegen solche „exorbitanten" pleins pouvoirs. Ein Teil der französischen Rechtslehre entspricht dieser Entwicklung und sucht die bisherige Auffassung von der juristischen Unmöglichkeit einer legislativen Delegation durch neue Konstruktionen zu überwinden. Hierfür ist Carré de Malberg zu nennen, der den spezifischen Gesetzesbegriff eines parlamentarischen Gesetzgebungsstaates und den systematischen Zusammenhang des Ermächtigungsproblems mit dem Gesetzesbegriff folgerichtig durchdacht hat[1]. Carré de Malberg unterscheidet die formale Verleihung der Gesetzeskraft scharf von dem Inhalt der zu treffenden Regelung, formalisiert dadurch den Gesetzesbegriff und faßt die durch den Gesetzgeber der Regierung erteilte „Ermächtigung" nicht als eine délégation, sondern als eine habilitation auf. Das Wort habilitation entspricht dem deutschen Wort „Ermächtigung" besser als das auch in Deutschland noch übliche Wort „Delegation". Überhaupt kommt die Konstruktion von Carré de Malberg der vor dem Weltkrieg in der deutschen Staatslehre herrschenden, von Seydel, Laband u. a. vertretenen[2] Ermächtigungslehre nahe, die in ähnlicher Weise den Inhalt der Regelung von der formalen Gesetzeskraft trennte und es dem allmächtigen Gesetzgeber überließ, durch seine Ermächtigung in unbeschränktem Umfang einem von einer anderen Stelle zu bestimmenden Inhalt die formale Gesetzeskraft zu liefern.

Anfang Juni 1935 erhob sich die Frage der legislativen Ermächtigungen und der „pleins pouvoirs" von neuem. Die Regierung Flandin legte einen Gesetzentwurf vor, der sie ermächtigte, bis zum 31. Oktober 1935 mit Gesetzeskraft alle Anordnungen zu treffen, die „geeignet wären, eine Gesundung der öffentlichen Finanzen, eine Wiederbelebung der wirtschaftlichen Aktivität und eine Unterdrückung von Gefährdungen des öffentlichen Kredits zu bewirken". Die Regierung Flandin ist über diese, ebenso wie die folgende Regierung Bouisson über eine ähnliche Vorlage gestürzt. Die am 8. Juni 1935 gebildete Regierung Laval erhielt aber eine immerhin noch weitgehende Ermächtigung[3]. Bei dieser Auseinandersetzung zeigte sich ein Doppeltes: erstens der unüberbrückbare Gegensatz zwischen dem

[1] La Loi, expression de la volonté générale, Paris 1931 (von Tingstén nicht berücksichtigt).

[2] Erwähnt unten S. 260.

[3] Entwurf Flandin: „Le Sénat et la Chambre des députés délèguent au gouvernement le pouvoir de prendre jusqu'au 31 octobre 1935 toutes dispositions ayant force de loi propres à réaliser l'assainissement des finances publiques, la reprise de l'activité économique, la défense du crédit public et le maintien de la monnaie. Ces décrets, pris en conseil des ministres, seront soumis à la ratification des chambres avant le 31 Juillet 1936." Entwurf Bouisson: „En vue d'éviter la dévaluation de la monnaie, le Sénat et la Chambre des députés autorisent le gouvernement à prendre par décret, jusqu'au 31 octobre 1935, toutes dispositions ayant force de loi pour battre contre la spéculation et défendre le franc. Ces décrets, etc. ..." Entwurf Laval (der Gesetz wurde): „En vue d'éviter la dévaluation de la monnaie, le gouvernement est autorisé par le Sénat et la Chambre des Députés à prendre, jusqu'au 31 octobre 1935, toutes dispositions ayant force de loi propres à réaliser l'assainissement des finances publiques, à provoquer la reprise de l'activité économique, à prévenir et à reprimer les atteintes au crédit public. Ces décrets, etc. ..."

Gesetzesbegriff eines parlamentarischen Gesetzgebungsstaates und der durch die Entwicklung der letzten Jahrzehnte notwendig gewordenen und trotz aller konstitutionellen Bedenken sich durchsetzenden Regierungsgesetzgebung; zweitens die für die konkrete Verfassungslage entscheidende Tatsache, daß die eigentlichen Bedenken nicht mehr die verfassungsrechtliche Frage der grundsätzlichen Zulässigkeit von Ermächtigungsgesetzen betrafen (darüber war man in der Sache längst hinweggegangen), sondern daß es sich nur um die parteimäßige Zusammensetzung der Regierung handelte, die solche weitgehenden Ermächtigungen erhalten sollte.

3. Die berühmte, folgenreiche Entscheidung des höchsten Gerichtshofs der Vereinigten Staaten von Amerika, Schechter v. United States, vom 27. Mai 1935[1] präzisiert in einer für die Denkart des gewaltenteilenden Konstitutionalismus klassischen Weise den amerikanischen Standpunkt zu dem Problem der gesetzgeberischen Ermächtigungen. Auf Grund der weitgehenden Delegationen der National Industrial Recovery Act vom 16. Juni 1933 hatte der Präsident der Vereinigten Staaten, unter der Mitwirkung von wirtschaftlichen Verbänden, eine Neuordnung und Regulierung des sozialen und wirtschaftlichen Lebens der Vereinigten Staaten begonnen und ein großes wirtschaftliches und soziales Gesetzgebungswerk in Hunderten von verbindlich erklärten Vereinbarungen (sog. Codes) geschaffen[2]. Die Ermächtigungen der National Recovery Act erstrecken sich in der Tat auf das ganze Wirtschaftsleben; nähere Richtlinien gibt der Gesetzgeber nicht und hätte er in der gegebenen Sachlage auch nicht geben können, ohne sich selbst in eine Regierung zu verwandeln. Die Recovery Act spricht daher nur ganz allgemein von der Politik (policy) des Kongresses, für das Gemeinwohl durch die Organisation von Wirtschaftsgruppen zu sorgen, unanständige Methoden des Wettbewerbs zu verhindern und die Produktionskraft der Industrie zu fördern[3]. Der höchste Gerichtshof, der vorher einige kleinere und engere Ermächtigungen als zulässig hatte durchgehen lassen, erklärte in seiner Entscheidung vom 7. Januar 1935 (Panama Refining Co. v. Ryan, 55 Supreme Court S. 241) zuerst die Sektion 9 (Oilregulations) der National Industrial Recovery Act für verfassungswidrig. In seiner Entscheidung von 27. Mai 1935 (Schechter v. United States) erklärte er dann die gesamten Ermächtigungen der National Recovery Act für verfassungswidrig, mit der Begründung, daß der Gesetzgeber seine Gesetzgebungsbefugnis nicht Wirtschaftsverbänden übertragen und auch dem Präsidenten nur hinsichtlich ihres Gegenstandes und ihres Zweckes bestimmte und begrenzte, vom Gesetzgeber selbst bereits normierte Befugnisse übertragen dürfe,

---

[1] 55 S. Ct. 837; vgl. diese Zeitschrift Bd. V, S. 701 ff.

[2] Zusammengestellt in: A Handbook of NRA, herausgegeben von Lewis Mayers, mit Ergänzungsbänden, 2. Aufl. 1934.

[3] „To provide for the general welfare by promoting the organization of industry for the purpose of cooperative action among trade groups, to induce and maintain united action of labour and management under adequate governmental sanctions and supervision, to eliminate unfair competitive practices, to promote the fullest possible utilization of the present productive capacity of industrie."

während es unzulässig sei, unter allgemeiner Angabe irgendwelcher Ziele den Präsidenten nach seinem Ermessen, nach seiner „unfettered discretion", zum Gesetzgeber zu machen. Ausdrücklich wird in einer ganz allgemeinen, grundsätzlichen Weise betont, daß eine außergewöhnliche Lage keine erweiterten Befugnisse schaffe („extraordinary conditions do not create or enlarge constitutional powers"). In der Concurring Opinion eines besonders berühmten Mitgliedes des Gerichtshofes, des Mr. Justice Cardozo, in der die Argumente des Urteils grundsätzlich zugespitzt sind, wird besonders betont, daß die Ermächtigung des Gesetzes von 1933 nicht tatbestandsmäßig bestimmte, durch die Bezugnahme auf einen „standard" zu identifizierende Handlungen betreffe[1]. Diese Auffassung von den Grenzen der Ermächtigungsmöglichkeit kommt den unten behandelten, von Triepel und Poetzsch-Heffter vertretenen deutschen Theorien der Nachkriegszeit nahe, die gleichfalls jede nicht auf ein „bestimmtes" Sachgebiet beschränkte, nicht im wesentlichen vom Gesetzgeber selbst geregelte Ermächtigung als verfassungswidrige Einführung eines „vereinfachten Gesetzgebungsverfahrens" ansahen und dadurch in die Problematik der „inhaltlichen Bestimmtheit" hineingerieten. Auch zu dem Begriff des „anständigen Wettbewerbs", der „fair competition", betont der Gerichtshof, daß dies nicht etwa eine Vorstellung sei, die durch den der bisherigen Gesetzgebung und Rechtspraxis geläufigen Begriff des „unlauteren Wettbewerbs" (der „unfair competition") präzisiert werde; es handle sich eben nicht um die Unterdrückung unlauteren Wettbewerbs im Sinne des bisherigen Rechts, d. h. nicht um einen nur negativ und repressiv gedachten Tatbestand, sondern die Ermächtigung habe positiv sowohl die Planung von Verbesserungen wie die Unterdrückung von Mißbrauch (the planning of improvements as well as the extirpation of abuses) im Auge. In der Tat entspricht es der Logik eines auf feste Tatbestände gerichteten positivistischen Rechtsdenkens, daß es nur negativ den unlauteren, nicht aber positiv den lauteren Wettbewerb als „präzisen Rechtsbegriff" ansehen kann. Darum sagt die Begründung in ihrem folgenden Satz, von ihrem Verfassungs- und Gesetzesbegriff aus mit Recht: durch eine solche Ausdehnung (vom negativ-repressiven zu einem positiven Begriff) würde fast der ganze Bereich einer industriellen Regulierung erfaßt: the extension becomes as wide as the field of industrial regulation, womit die verfassungsrechtliche Unzulässigkeit einer solchen Delegation für den gewaltenteilenden Verfassungsstaat und seinen Gesetzesbegriff erwiesen ist.

II.

Die deutsche Entwicklung verdient deshalb besondere Beachtung, weil in ihr alle denkbaren Antworten auf unsere Frage gegeben worden sind, von der grundsätzlichen Ablehnung jeder gesetzgeberischen Delegation und der entgegengesetzten, ebenso grundsätzlichen Annahme der Zulässig-

[1] Here in the case before us, is an attempted delegation not confined to any single act nor to any class or group of acts identified or described by reference to a standard.

keit jeder, auch der unbegrenzten Ermächtigung, über das Zwischenstadium der Zulässigkeit inhaltlich begrenzter Ermächtigungen, bis zu der verfassungsrechtlichen Aufhebung der gewaltenteilenden Trennung von Legislative und Exekutive, d. h. bis zur Praxis der eigentlichen Regierungsgesetzgebung.

1. Das Verfassungsrecht der konstitutionellen Monarchie des 19. Jahrhunderts ging auch in Deutschland von einem scharfen Gegensatz zwischen Legislative und Exekutive aus. Daher war auch hier die Ansicht möglich, daß jede legislative Delegation grundsätzlich verfassungswidrig sei, eine Theorie, die der Jurist des älteren preußischen Konstitutionalismus, L. v. Rönne, vertreten hat. Die spätere Entwicklung hat sich ohne große Argumentationen darüber hinweggesetzt. Die bis zur Weimarer Verfassung herrschende Lehre des Bismarckschen Verfassungsrechts hielt gesetzgeberische Ermächtigungen für grundsätzlich grenzenlos zulässig, weil es nach ihrer Auffassung inhaltliche Schranken für den Gesetzgeber nicht gab[1]. Sie trennte die formale gesetzliche Grundlage, die das Ermächtigungsgesetz liefert, von dem Inhalt der materiellrechtlichen Regelung, den die ermächtigte Stelle bestimmt. Diese wird also infolge der Ermächtigung nicht zum Gesetzgeber, sondern bleibt ein im Bereich der „Exekutive“ tätiges Hilfsorgan des gesetzgeberischen Willens, auch wenn sie einen noch so weiten Spielraum für die Bestimmung des Inhaltes dieses Willens hat. Nach dieser Konstruktion handelt es sich also bei einem Ermächtigungsgesetz überhaupt nicht um eine Übertragung gesetzgeberischer Befugnisse und daher auch nicht um eine „Delegation“ im eigentlichen Sinne.

Diese Auffassung wurde von der weitaus überwiegenden Zahl der angesehensten Staatsrechtslehrer — Seydel, Laband, G. Jellinek, Meyer-Anschütz — vertreten. Die oben erwähnte entgegengesetzte Ansicht von Rönne, die aus den ersten Zeiten des monarchischen Konstitutionalismus stammte, konnte von Meyer-Anschütz (Lehrbuch, S. 672, Anm. 7) mit wenigen Worten als „völlig unbegründet“ abgetan werden. Der damals führende Staatsrechtslehrer Laband sagte in seinem „Staatsrecht des Deutschen Reiches“ (5. Aufl. Bd. II, 1911, S. 96 u. 107):

> „Der Gesetzgebung ist keine Schranke auferlegt, daß sie nicht auch Anordnungen über die Aufstellung von Rechtsvorschriften treffen dürfte. Art. 5 („Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag“) enthält lediglich eine Bestimmung, in welcher Form die Reichsgesetzgebung ausgeübt wird, aber keine Vorschrift, worin der Inhalt eines Reichsgesetzes bestehen müsse oder nicht bestehen dürfe. Ein Gesetz kann demnach, anstatt unmittelbar Rechtsregeln aufzustellen, Anordnungen darüber enthalten, wie gewisse Rechtsregeln erlassen

[1] Für die Beurteilung der konkreten Bedeutung dieser Lehre ist dabei zu beachten, daß die Teilung, die zum konstitutionellen Denken gehört, in den Gesetzgeber selbst verlegt war, indem das Gesetz dieser konstitutionellen Monarchie in der Sache ein Kompromiß zwischen königlicher Regierung und Parlament als gleichberechtigten Partnern war.

werden sollen. Es liegt hierin keine Verletzung oder Aufhebung, sondern eine besondere Anwendung der im Art. 5 gegebenen Vorschrift. ... Der Kreis der durch Verordnungen zu regelnden Rechtsbeziehungen kann ein sehr weiter sein; ein Gesetz kann möglicherweise weiter nichts enthalten als die Anordnung, daß eine gewisse Materie durch Verordnung normiert werden soll."

Der Ausdruck „gewisse Materie" bedeutet hier nicht etwa die Forderung einer „bestimmten Materie", im Sinne einer inhaltlichen Begrenzung, sondern besagt nur, daß die Ermächtigung natürlich irgendwie angeben muß, worauf sie sich bezieht[1]. Die Freiheit des Gesetzgebers, Ermächtigungen zu Rechtsverordnungen zu erteilen, unterlag keiner anderen verfassungsrechtlichen Beschränkung als zwei „Vorbehalten": erstens dem Vorbehalt eines verfassungsändernden Gesetzes für solche Verordnungen, die ihrem Inhalt nach verfassungsänderndes Recht schaffen sollten; zweitens dem Vorbehalt eines Gesetzes im formellen Sinne für diejenigen Fälle, in welchen ein Gesetzesvorbehalt der Verfassung als förmlich und zwingend betrachtet wurde, z. B. nach damals herrschender Auffassung die in der Form eines Gesetzes erfolgende Genehmigung des jährlichen Reichshaushaltsplans.

Die Praxis stimmte mit dieser Auffassung überein. Bei Ausbruch des Krieges wurden dem Bundesrat ohne Aufzählung bestimmter Sachgebiete weitgehende Ermächtigungen erteilt. In § 3 des Reichsgesetzes über die Ermächtigung des Bundesrats zu wirtschaftlichen Maßnahmen vom 4. August 1914 (RGBl. S. 327) heißt es:

„Der Bundesrat wird ermächtigt, während der Zeit des Krieges diejenigen gesetzlichen Maßnahmen anzuordnen, welche sich zur Abhilfe wirtschaftlicher Schädigungen als notwendig erweisen. Diese Maßnahmen sind dem Reichstag bei seinem nächsten Zusammentritt zur Kenntnis zu bringen und auf sein Verlangen aufzuheben."

Auf Grund dieser Ermächtigungen sind zahllose Verordnungen ergangen. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer solchen Ermächtigung ist niemals in Zweifel gezogen worden. In der amtlichen Begründung zu dem Gesetz heißt es allerdings: „Änderungen der sozialpolitischen und Arbeiterschutz-Gesetze kommen dabei nicht in Betracht." Das war aber nur zur Beruhigung der Arbeiterparteien bestimmt und sollte die Versicherung enthalten, daß keine antisozialen Anordnungen beabsichtigt waren[2]. Auch abgesehen davon, daß die zu einem verfassungsändernden Gesetz erforderliche Mehrheit (Art. 78 der RV. vom 18. Januar 1871) im Bundesrat vorhanden war und außerdem damals die Praxis der „nicht kenntlich gemachten" Verfassungsänderungen herrschte, hat man die Zulässigkeit einer

[1] Dasselbe gilt für ähnliche Ausdrücke bei anderen Autoren dieser Zeit; die schrankenlose Delegationsbefugnis des schrankenlosen Gesetzgebers stand außer Zweifel; vgl. Triepel, Verhandlungen des 32. deutschen Juristentages S. 19.

[2] Schiffer, Die Diktatur des Bundesrates, Deutsche Juristenzeitung 1915 (Bd. XX), Sp. 1158—1163.

derartig weitgehenden, inhaltlich so gut wie grenzenlosen Ermächtigung damals in Deutschland überhaupt nicht als ein verfassungsrechtliches Problem empfunden und höchstens bei einzelnen Verordnungen in Zweifel gezogen, ob sie wirklich wirtschaftlichen Charakter hatten, d. h. unter das Ermächtigungsgesetz fielen[1].

2. Unter der Weimarer Verfassung wurde diese Verordnungspraxis unter dem Druck der politischen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten (Erfüllung des Versailler Vertrages, Demobilmachung, Revolution, Reparationen, Inflation und Deflation) weitergeführt. Die Weimarer Nationalversammlung gab der Reichsregierung nicht nur Vollmachten zur Ausführung des Friedensvertrages (Gesetz vom 30. Juli 1919, RGBl. S. 1530), sondern hatte auch bereits unter dem 17. April 1919 (RGBl. S. 394) ein Gesetz „über die vereinfachte Form der Gesetzgebung für die Zwecke der Übergangswirtschaft" erlassen, in welchem die Reichsregierung ermächtigt wurde, mit Zustimmung gewisser Ausschüsse „diejenigen gesetzlichen Maßnahmen anzuordnen, welche sich zur Regelung des Übergangs von der Kriegswirtschaft in die Friedenswirtschaft als notwendig und dringend erweisen". Es folgten zahlreiche weitere Ermächtigungsgesetze, von denen allerdings die beiden wichtigsten, nämlich das Reichsgesetz vom 13. Oktober 1923 (RGBl. S. 943) und das vom 8. Dezember 1923 (RGBl. S. 1179), als nicht kenntlich gemachte verfassungsändernde Reichsgesetze ergingen, das erste, weil es die Regierung auch zu verfassungsändernden Verordnungen ermächtigte, das zweite, weil sich inzwischen eine neue, nur begrenzte Ermächtigungen zulassende Theorie durchgesetzt hatte.

Der vom Reichsgesetzgeber gebrauchte Ausdruck „vereinfachte Gesetzgebung" sowie das Wort „gesetzliche" Maßnahmen legten die Ansicht nahe, daß es sich bei diesen Ermächtigungen um etwas qualitativ anderes als um die bekannten Rechtsverordnungen zur „Ausführung" oder auch zur „Ergänzung" eins Gesetzes handle. Jene Ausdrücke schienen zu beweisen, daß die ermächtigte Regierung zum Gesetzgeber gemacht werde und, ohne verfassungsrechtliche Zuständigkeit, nur auf Grund eines einfachen Ermächtigungsgesetzes, die Rolle des Gesetzgebers übernehme. Das erschien als ein „Einbruch in die Gesetzgebungszuständigkeit des Reichstags". Allerdings konnte man schon aus praktischen Gründen die Zulässigkeit von Ermächtigungen nicht einfach verneinen, und die vereinzelten Versuche, jedes Ermächtigungsgesetz für verfassungsändernd zu erklären, blieben ohne Erfolg. Andererseits aber hatte man rechtsstaatliche Besorgnisse wegen der kaum noch übersehbaren Ausdehnung des Verordnungsrechtes und der darin liegenden Macht der Ministerialbürokratie, deren „Bäume in den Himmel zu wachsen" schienen. Bereits Anfang 1921 wurde der Antrag gestellt, die Verfassung zu ändern und neben dem gewöhnlichen noch ein vereinfachtes Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich durch die Verfassung für zulässig zu erklären (Antrag Schiffer Nr. 1381/2 vom

---

[1] Schmidt, Zur Theorie der Kriegsnotgesetze, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, Bd. 37 (1915/16), S. 69.

27. Januar 1921). Auf dem 32. Deutschen Juristentag in Bamberg (September 1921) bezeichnete der Berichterstatter Prof. H. Triepel die damalige Verordnungspraxis als einen „Unfug ohnegleichen"; er vertrat die These: „Das Gesetz kann Ermächtigungen nur im Dienst bestimmter Zwecke für ein bestimmtes Lebensverhältnis erteilen." Die weitere Folgerung aus dieser Ansicht ist typisch: es wird strenge Handhabung des richterlichen Nachprüfungsrechts verlangt, d. h. der Staat verwandelt sich in einen der Kontrolle unabhängiger Richter unterliegenden Justizstaat. Der Mitberichterstatter dieses Juristentages, der bekannte Kommentator der Weimarer Verfassung, Fritz Poetzsch-Heffter[1], erklärte jede „vereinfachte Gesetzgebung" für einen verfassungswidrigen Einbruch in die Gesetzgebungsgewalt des Reichstages; er unterschied die im Wege der „vereinfachten Gesetzgebung" zustande gekommenen gesetzlichen Bestimmungen von den Rechtsverordnungen, die er als bloße „Ausführungs- oder Ergänzungsbestimmungen zu einem durch Gesetz bereits geregelten Gegenstand" von den Verordnungen der „vereinfachten Gesetzgebung" abzugrenzen suchte. Die Unterscheidung zwischen abhängigem und selbständigem Verordnungsrecht war sehr unsicher und unklar, wurde aber in der Rechtslehre vielfach übernommen[2]. Dagegen hielt der führende Kommentar von Anschütz an der „altrechtlichen" Lehre von Seydel und Laband fest[3].

Die Einwirkung der einschränkenden Theorie auf die innerpolitische Entwicklung der Jahre 1922—1932 war außerordentlich bedeutungsvoll. Die Verordnungspraxis des Reiches wurde von dem Weg parlamentarischer Ermächtigungen auf den Weg der sog. Diktaturgewalt des Reichspräsidenten, d. h. der Verordnungspraxis nach Art. 48 Abs. 2 gedrängt. Es darf nicht übersehen werden, daß die neue Lehre, die unter dem Eindruck der deutschen Verfassungslage der Zeit von 1919 bis 1924 entstand, ihren Sieg vor allem föderalistischen Interessen verdankte, deren Organ der Reichsrat war, dem eine wirksame Verordnungspraxis der Reichsregierung unitarisch und zentralistisch erschien. Die Lehre von Triepel und Poetzsch-Heffter, die einen großen Erfolg hatte, ist dadurch gekennzeichnet, daß sie vor allem das „rechtsstaatliche" Erfordernis einer Abgrenzung im Auge hat. Sie lenkte darum die nach Lage der Dinge nun einmal unvermeidliche Verordnungspraxis aus der Scylla der Ermächtigungsgesetze in die Charybdis der Notverordnungen. Der Kampf gegen die Ministerialbürokratie war praktisch nicht zu gewinnen, und die aufgestellten Abgrenzungen führten im Ergebnis nur dazu, daß für jede wirksame Ermächtigung eine verfassungsändernde, d. h. bei der damaligen parteipolitischen Zersplitte-

---

[1] Kommentar 3. Aufl. S. 300, ferner Jahrbuch des öffentl. Rechts XIII, 1925, S. 206 und 227 ff.

[2] z. B. von Gustav Adolf Walz, Staatsrecht in der systematischen Darstellung des gesamten deutschen Rechts, 1932, S. 392.

[3] Der Kommentar von Giese (8. Aufl., 1931, S. 195) lehnte die Unterscheidung von „vereinfachten Gesetzen" und „Rechtsverordnungen" ebenfalls ab und ließ durch ein einfaches Gesetz Ermächtigungen auch zu „weitgehenden" Verordnungsbefugnissen zu, doch müsse der „Umfang der Maßnahmen eindeutig umschrieben" sein.

rung des Parlaments ganz utopische Zweidrittelmehrheit verlangt wurde. Der theoretische Vorzug der „alten" Lehre bestand darin, daß sie formale und materielle Gesichtspunkte nicht verwechselte. Auch praktisch-politisch gesehen, ist es vom Standpunkt einer gewaltenteilenden Verfassung aus richtiger, die eigentliche Abgrenzung nicht in inhaltlichen Schranken, sondern nur darin zu suchen, daß die Rangverschiedenheit zwischen dem ermächtigenden Gesetzgeber und der ermächtigten Regierung gewahrt bleibt, d. h., daß durch eine wirksame Kontrolle, insbesondere durch das Recht des Parlaments, Aufhebung der getroffenen Verordnungen zu verlangen, die Unterordnung der ermächtigten Regierung unter den Willen des ermächtigenden Parlaments sichergestellt wird. Die neue Ermächtigungstheorie dagegen litt an dem Mangel, den alle Konstruktionen haben, die auf einer inhaltlichen Abgrenzung, also auf dem Erfordernis eines bestimmten Sachgebietes oder Zweckes oder auf der Unterscheidung selbständiger und abhängiger Normierungen aufgebaut sind. Sie geriet dadurch in das Dilemma, das oben (I, 2) bereits für die vermittelnden Theorien des französischen Verfassungsrechtes festgestellt und das aus folgenden Gründen unvermeidlich ist:

a) Die Trennung von unselbständigen Ausführungs- oder Ergänzungsverordnungen, bei denen der Gesetzgeber selbst die gesetzliche Regelung inhaltlich bereits getroffen hat, und selbständigen Verordnungen, bei denen der Gesetzgeber selbst die inhaltliche Regelung nicht getroffen hat, sondern einer anderen Stelle überläßt, verwendet immer den unbestimmten Zwischenbegriff der „Ergänzungsverordnung" in einer Weise, die das Unklare und Ungenaue dieser Abgrenzung sofort sichtbar werden läßt. Wenn es grundsätzlich unzulässig sein soll, die inhaltliche gesetzliche Regelung einer anderen Stelle zu überlassen, so muß diese Unzulässigkeit auch dann gelten, wenn der ermächtigende Gesetzgeber die Überlassung auf ein bestimmtes Sachgebiet oder Lebensverhältnis noch so eng beschränkt. Ist aber, wie nach der alten Lehre, die Überlassung der inhaltlichen Regelung grundsätzlich zulässig, so kann es nur Sache des Gesetzgebers selbst sein, zu bestimmen, wieweit er den Inhalt der Regelung, für die er die formalgesetzliche Grundlage liefert, der ermächtigten Regierung überlassen will. Jedenfalls ist, soweit der Gesetzgeber die inhaltliche Regelung selber bereits getroffen hat, überhaupt kein Raum für Ermächtigungen mehr; soweit er sie nicht selber getroffen hat, kann ohne Rücksicht auf den Umfang der offen bleibenden inhaltlichen Regelung eine Ermächtigung entweder nur zulässig oder unzulässig, nicht aber etwa für eine halb oder viertel offenbleibende Regelung zulässig und für den Rest unzulässig sein.

b) Die Abgrenzung, die durch das Erfordernis eines bestimmten Sachgebietes, Lebensverhältnisses oder Zweckes eintritt, ist nur scheinbar bestimmt, in Wirklichkeit überaus unbestimmt und relativ. Begriffe wie „Sachgebiet", „Lebensverhältnis", „Zweck" usw. sind immer von der Lage der Sache abhängig; alle Sachgebiete und Lebensverhältnisse durchdringen und bestimmen sich gegenseitig. Soweit der Gesetzgeber nicht selbst durch

eine genaue Regelung das Sachgebiet im juristischen Sinne selber genau umgrenzt hat, kann man bei einer schwierigen und wechselnden Sachlage theoretisch immer darüber streiten, ob das, was für die Regelung offenbleibt, wirklich ein „bestimmtes" Sachgebiet usw. ist oder nicht. Das gesamte bürgerliche Recht z. B. ist im Verhältnis zum Staatsrecht, Prozeßrecht, Verwaltungsrecht usw. ein „bestimmtes" Sachgebiet; im Verhältnis zum gesamten bürgerlichen Recht wiederum ist etwa nur das Sachenrecht ein bestimmtes Sachgebiet, in diesem nur das Hypothekenrecht usw. Manches Sachgebiet wird durch die Angabe eines bestimmten Zweckes oder durch den Hinweis auf eine Sachlage überhaupt erst geschaffen. „Reform", „Anpassung", „Angleichung", „Beseitigung einer Notlage" sind je nachdem Sachgebiete, Lebensverhältnisse, Zwecke usw. Daß der ermächtigende Gesetzgeber bei der Erteilung seiner Ermächtigung irgendein derartiges Sachgebiet, einen Zweck oder dgl. angibt, versteht sich von selbst, weil sonst seine Ermächtigung überhaupt unverständlich wäre. Dagegen enthält das Erfordernis eines bestimmten Sachgebietes, Lebensverhältnisses usw., näher betrachtet, überhaupt keine bestimmte Abgrenzung, sondern ist nur eine leere Umschreibung und Wiederholung der Forderung, daß eine bestimmte Abgrenzung vorliegen müsse.

c) Seinen eigentlichen Sinn hat das Erfordernis eines „bestimmten Sachgebiets" nur darin, daß es eine mittlere Meinung darstellt, einen Kompromiß zwischen den beiden Extremen einer allzu eng erscheinenden grundsätzlichen Unzulässigkeit jeder Ermächtigung und einer grenzenlosen, die Gefahr der Auflösung der Unterscheidung von Legislative und Exekutive mit sich bringenden grundsätzlichen Zulässigkeit jeder Ermächtigung. Alle Bestimmungen der Grenzen des zulässigen Umfangs einer gesetzgeberischen Ermächtigung können nur von dem praktischen Zweck eben dieser Ermächtigung her bestimmt werden. Das Reichsgericht hat, ohne besondere verfassungsgesetzliche Grundlage, nur aus dem praktischen Zweck eines Ermächtigungsgesetzes heraus, sogar die Zulässigkeit einer Unterermächtigung des zuständigen Ressortministers durch die ermächtigte Reichsregierung abgeleitet. Die Begründung lautet[1]:

> „Die Reichsregierung als Ganzes war gar nicht in der Lage, die dringend erforderlichen, umfassenden Anordnungen zur Behebung der auf das äußerste gestiegenen Not des Reiches in allen rechtlichen Einzelheiten selbst zu geben. Sie hätte von dem Ermächtigungsgesetz überhaupt nicht den auch vom Reichstage gewollten Gebrauch machen können, wenn sie nicht wenigstens den Erlaß von Ausführungsbestimmungen den einzelnen Ministern hätte übertragen dürfen."

Was hier für die Unterermächtigung geltend gemacht wird, muß mit noch größerem Recht für die Zulässigkeit der Ermächtigung selbst gelten: ihre inhaltlichen Grenzen dürfen nicht außerhalb der konkreten Notwendigkeiten gesucht werden, die ein Ermächtigungsgesetz erforderlich machen.

---

[1] Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen Bd. 107, S. 318.

Daher kann, wenn eine gesetzgeberische Ermächtigung überhaupt zulässig ist, nur der die Ermächtigung erteilende Gesetzgeber, nicht ein außenstehender Dritter, zum Beispiel ein nachprüfendes Gericht, über ihren inhaltlichen Umfang entscheiden.

3. Das Verfassungsrecht des nationalsozialistischen Deutschen Reiches hat die gesamte, aus dem gewaltenteilenden Gesetzesbegriff entstehende Problematik der gesetzgeberischen Ermächtigungen hinter sich gelassen. Das Reichsgesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 24. März 1933[1] gibt der Reichsregierung die Befugnis, Gesetze, und zwar auch Gesetze im formellen Sinne, zu erlassen. Damit ist der entscheidende Schritt zur Aufhebung der Trennung von Legislative und Exekutive getan. Von den Begriffen des Weimarer Verfassungsrechts aus gesehen, war das allerdings noch eine gesetzgeberische „Ermächtigung", ein sog. verfassungsänderndes, richtiger: verfassungsbeseitigendes Ermächtigungsgesetz. Aber es war gleichzeitig der legale Hebel, mit dem das bisherige Verfassungssystem und vor allem sein gewaltenteilender Gesetzesbegriff aus den Angeln gehoben und der Boden eines neuen Gesetzesbegriffs erreicht werden konnte. Das Reichsgesetz über den Neuaufbau des Reiches vom 30. Januar 1934 (RGBl. I, S. 75) hat diesen Boden befestigt und insbesondere außer Zweifel gestellt (was für einen Kenner der verfassungsrechtlichen Gesamtentwicklung niemals zweifelhaft gewesen war), daß auch neue Verfassungsgesetze durch einen Beschluß der vom Führer geleiteten Reichsregierung zustande kommen. Damit entfiel eine das gesamte frühere Verfassungssystem beherrschende sog. formelle Unterscheidung von verfassungsändernden, im Sinne von erschwert abänderbaren, und einfachen Gesetzen und war, mit einem neuen Gesetzesbegriff, auch ein neuer Verfassungsbegriff gewonnen.

III.

Kein Staat der Erde kann sich heute der Notwendigkeit einer „vereinfachten" Gesetzgebung entziehen. Die kurze Übersicht über die Gesamtlage dieser Problematik, die hier versucht wurde, läßt sich aber, je nach dem grundsätzlichen Standpunkt des Betrachters, sehr verschieden deuten. Wer in der Denkweise eines gewaltenteilenden Konstitutionalismus verharrt, wird geneigt sein, von einer bloßen Akzentverschiebung zu sprechen und bloße „Tendenzen zur Stärkung der Exekutive gegenüber der Legislative" (renforcément oder redressément du pouvoir exécutif) festzustellen, mit deren Hilfe sich der Gesetzesbegriff einer gewaltenteilenden Verfassung außerordentlichen Lagen anpaßt[2]. Eine kühnere Deutung dagegen sieht die Trennung von Legislative und Exekutive bereits überwunden. Diese Deutung ist übrigens auch im Rahmen eines grundsätzlich liberalen Konstitutionalismus möglich. René Capitant, der es sich zur Aufgabe gemacht hat, das parlamentarische System Frankreichs durch vernünftige

[1] RGBl. 1933 I, S. 141.

[2] Dafür ist der Untertitel des Buches von Tingstén bezeichnend: l'expansion des pouvoirs gouvernementaux pendant et après la grande guerre.

Reformen zu retten, erklärt in einer Schrift über die Reform des Parlamentarismus[1] Montesquieus überlieferte Trennung von Legislative und Regierung mit aller Entschiedenheit für geschichtlich überwunden und grundsätzlich falsch („une idée fausse"); er sagt mit Recht, daß die sog. décrets-lois wirkliche Gesetze sind; er sieht gerade in weiten Ermächtigungsgesetzen die Rettung des Parlaments und des Parlamentarismus. Gesetzgebung ist für ihn heute wesentlich Regierungssache. „Gouverner c'est légiférer." Diese Formel, die auf Stuart Mill zurückgeht, und die in der Sache der englischen Auffassung entspricht, faßt den grundsätzlichen Wandel von der isolierten Legislative des gewaltenteilenden Gesetzgebungsstaates zur heutigen Praxis der Regierungsgesetze am klarsten zusammen. Ich halte diese Formel in ihrer überzeugenden Einfachheit für ein bedeutendes Symptom, das erkennen läßt, wie sehr die Verfassungsbegriffe Lockes und Montesquieus überwunden sind und unser Rechtsdenken wieder an Begriffe der vorkonstitutionalistischen Überlieferung der europäischen Geistesgeschichte anknüpft. Denn ein Gesetzesbegriff, der die Gesetzgebung als Sache der Regierung auffaßt, nähert sich dem Gesetzesbegriff eines Aristoteles und eines Thomas von Aquin. Auch nach diesen großen Philosophen ist das Gesetz wesentlich ein Akt der Regierung; es ist, wie Thomas sagt, „nicht die ratio irgendwelcher Menschen, sondern in spezifischer Weise die praktische Vernunft desjenigen, der die Gemeinschaft führt und regiert", wesentlich „ratio gubernativa" und ein „dictamen practicae rationis in principe qui gubernat aliquam communitatem perfectam"[2]. Selbstverständlich ergeben sich damit neue Formen und neue Fragen des gesetzlichen Ermächtigungsrechts. Aber die spezifische Problematik des gewaltenteilenden Verfassungs- und Gesetzesbegriffs ist überwunden.

Diese Problematik beherrscht heute noch die verfassungsrechtliche Lage in den Vereinigten Staaten von Amerika. In Frankreich ist sie, wie mir scheint, in der Sache überholt und durch die anders gerichtete Frage ersetzt, welcher Regierung weite Ermächtigungen erteilt werden können. In England hat es sie überhaupt nicht gegeben. Schon diese Verschiedenheit der drei großen demokratischen Länder zeigt, daß der „Rechtsstaat" in diesen drei Ländern etwas Grundverschiedenes ist: in England ein common law-Gemeinwesen mit souveränem Parlament; in den Vereinigten Staaten eine Verfassungsunion mit einem das letzte Wort sprechenden höchsten Gerichtshof; in Frankreich ein Gesetzesstaat mit einer die volonté générale repräsentierenden Volksvertretung. Deshalb wäre es unrichtig, die Besonderheiten der zugrunde liegenden Verfassungs- und Gesetzesbegriffe über dem Allgemeinbegriff „Demokratie" zu verkennen, ebenso wie es unwissenschaftlich wäre, die mannigfaltigen Formen und Methoden einer „vereinfachten" Gesetzgebung in den verschiedenen Staaten unter einem

[1] La Réforme du Parlamentarisme, Paris 1934.

[2] Summa theologica 1 pars 2 quae. 90, 91 art. I; ebenso S u a r e z , Tractatus de legibus I § 6/8, wo die Gesetzgebung als ein „actus gubernationis" und ein Ausfluß der „potestas gubernativa" bezeichnet wird.

Sammelbegriff von „Diktatur“ zusammenzufassen und sie dadurch als vorübergehende Abnormitäten zu disqualifizieren. Der rechtswissenschaftlichen Aufgabe, die inneren Entwicklungstendenzen des heutigen Verfassungslebens sachlich zu beurteilen, wird man mit solchen Schlagworten nicht gerecht.

27. Über die neuen Aufgaben der Verfassungsgeschichte (1936)

Durch den rechtswissenschaftlichen Studienplan, den der Reichswissenschaftsminister Rust am 10. Januar 1935 in Kraft gesetzt hat, und durch die „Richtlinien für das Studium der Rechtswissenschaft“, die am 18. Januar 1935 verkündet wurden, ist die „Verfassungsgeschichte der Neuzeit“ zu einem besonderen Lehrfach erhoben worden. Das neue Fach ist nicht als eine aus Teilstücken, zum Beispiel aus der früheren Rechtsgeschichte, der politischen Geschichte, allgemeinen Staatslehre usw. zusammengesetzte, bloße Materienkombination, sondern als eine wissenschaftliche Einheit gedacht. Die Überwindung der Trennungen und Spezialisierungen, die den rechtswissenschaftlichen Betrieb der letzten Generation kennzeichneten, aber auch die Überwindung der Trennung einer „rein juristischen“ von einer „rein geschichtlichen“ Betrachtungsweise wird durch diese neue Vorlesung zu einer wichtigen und schwierigen Aufgabe des deutschen Rechtslehrers. Es soll ja nicht etwa die Zahl der Spezialgebiete und Disziplinen um eine weitere vermehrt werden, vielmehr ein zusammenfassendes Geschichtsbild entstehen, das die Rechtsentwicklung als eine Schöpfung deutschen Lebens in ihrer volklichen Einheit erkennen läßt.

I.

Eine wirkliche „Verfassungsgeschichte der Neuzeit“ ist daher nicht auf die Geschichte der typischen Normenkodifikationen beschränkt, die man im 19. Jahrhundert als „Verfassungen“ oder „Konstitutionen“ bezeichnete. Das Wort „Verfassung“ war seit dem 18. und im ganzen 19. Jahrhundert zu einer bloßen „Verdeutschung“ von „Konstitution“ geworden; der spezifische Begriff von „Konstitution“ wiederum ist, wie sich aus den Arbeiten von Augustin Cochin[1] und Professor Bernard Fay vom Collège de France[2] ergibt, in den Freimaurerlogen des 18. Jahrhunderts geboren. Sie hatten alle eine „Konstitution“ und haben dadurch den Mythos der Menschenrechte, der Gewaltenteilung und des ganzen Konstitutionalismus geschaffen.

[1] Augustin Cochin, Les sociétés de pensée et la démocratie, Paris 1921.

[2] Bernhard Fay, La Franc-Maçonnerie et la Révolution intellectuelle du XVIII. siècle, Editions de Cluny, Paris 1935. Erst durch dieses Buch fällt auf die bekannte Herkunft der „Erklärungen der Menschenrechte“ aus den Vereinigten Staaten von Amerika das aufhellende Licht wahrer geschichtlicher Erkenntnis.

Dieser typisch „konstitutionalistische" Verfassungsbegriff hat die bisherige Verfassungsgeschichte des letzten Jahrhunderts bestimmt. Es handelt sich also heute nicht nur um „Auflockerungen" der rein juristischen Darstellung nach der geschichtlichen und der politischen Seite hin, auch nicht um historisch-politische, rechtsphilosophische, soziologische oder sonstige „Aufwertungen" eines bankerotten Gesetzesdenkens. In der neuen Verfassungsgeschichte wird sich der nationalsozialistische, nicht mehr liberale, auch nicht mehr nationalliberale, und nicht mehr freimaurerisch-demokratische Verfassungsbegriff rechtswissenschaftlich bewähren müssen, indem er sich auf die Einheit und Ganzheit der Lebensordnung des deutschen Volkes richtet.

Zur Verfassungsgeschichte gehört daher auch die Entwicklung des Eigentumsbegriffs sowie der wesentlichen Methoden, Einrichtungen und Begriffe des bürgerlichen Rechts. Die Trennung von öffentlichem und privatem Recht ist ein wichtiger Verfassungsbestandteil, weil sich in dieser Trennung der fundamentale Gegensatz von Staat und bürgerlicher Gesellschaft spiegelt, in mancher Hinsicht auch der von Albrecht Wagner geschilderte Kampf zwischen Verwaltung und Justiz[1], sowie die Stellung des Richtertums und der Gerichte. Auch die Entwicklung des Strafrechts ist selbstverständlich ein Teil der Verfassungsentwicklung und für das 19. Jahrhundert nur als ein Anwendungsfall des liberal-autoritären Kompromisses von Staat und Gesellschaft zu verstehen, der den Verfassungsbegriff der konstitutionellen Monarchie in Deutschland kennzeichnet. Die „Konstitutionen" des 19. Jahrhunderts waren, nach dem Wort des Führers, ein „bürgerlich-legitimistischer Kompromiß". In gleicher Weise wie das sog. materielle Recht muß auch das Prozeß- und Verfahrensrecht in die neue Disziplin einbezogen und im Lichte dieses Verfassungsbegriffs dargestellt werden. Es ist noch nicht genügend zum Bewußtsein gekommen, in welchem Maße das bisherige deutsche Strafprozeßrecht das Beispiel einer Rezeption darstellt, die an Totalität der Rezeption des römischen Rechts nicht nachsteht. Im Strafverfahren spiegelt sich der bürgerlich-legitimistische und daher liberal-autoritäre Kompromiß in dem Nebeneinander von unabhängigem Richter und weisungsgebundenem Staatsanwalt. Der Kampf um den Strafprozeß ist also nicht nur deshalb ein Teil der Verfassungskämpfe des 19. Jahrhunderts, weil die bekannten Fragen des Geschworenen- und Schöffengerichts und der sog. Prozeßmaximen von Öffentlichkeit, Mündlichkeit und Unmittelbarkeit auffällig im Vordergrund des innerpolitischen Kampfes stehen, sondern vor allem auch deshalb, weil die Gestaltung des Strafverfahrens stets ein Abbild oder noch besser: ein Anwendungsfall der Gesamtgestaltung des politischen Gemeinwesens ist und hier der Volksgenosse als Angeklagter oder Verletzter, das Volksganze dagegen im Richter, in der Polizei oder im öffentlichen Ankläger unmittelbar sichtbar wird. Die Figur des heutigen Staatsanwalts insbesondere ist in ihrer

[1] Albrecht Wagner, Der Kampf zwischen Verwaltung und Justiz in Preußen, Hamburg 1936.

geschichtlichen Bedingtheit nur im Zusammenhang mit der Verfassungsstruktur richtig zu erkennen, ebenso wie umgekehrt von dieser Figur aus ein aufhellendes Licht auf die Gesamtverfassung fällt. Daher ist die Geschichte des Strafprozesses ein besonders wichtiger und unentbehrlicher Prüfstein für die Verfassungsgeschichte jedes Entwicklungsabschnittes, insbesondere auch des 19. Jahrhunderts. Man würde sich dem Verfassungsbegriff des Konstitutionalismus ausliefern, wenn man heute unter Verfassungsgeschichte nur noch die Geschichte der vordergründigen Streitfragen, zum Beispiel des Kampfes um die Ministerverantwortlichkeit, um parlamentarische Regierung oder Schwurgerichte verstehen wollte.

Zwischen diesem Ziel einer neuen Rechtsdisziplin und seiner Verwirklichung stehen aber die überkommenen Gewohnheiten und Überzeugungen, die hart verkrusteten Begriffe eines vergangenen Jahrhunderts einer liberal-autoritären Welt. Der rechtswissenschaftlich weniger geübte und weniger gebildete „reine" Historiker der nahen Vergangenheit ist hier oft der Gefahr erlegen, solche überlieferten festen Vorstellungen als unbestreitbare Wirklichkeiten hinzunehmen und seine Objektivität darin zu erblicken, daß er sich ihrer ohne gründliche rechtswissenschaftliche Kritik bedient. Diese Gefahr ist für den Geschichtsschreiber der weiter zurückliegenden Zeiten nicht so groß, weil hier die Begriffsresiduen nicht mit derselben Kraft nachwirken, vielmehr die andere Gefahr einer musealen Neutralität naheliegt. So erklärt es sich, daß zum Beispiel die verfassungsgeschichtliche Bedeutung der Unterscheidung von konstitutioneller und parlamentarischer Regierung bisher fast nirgend erkannt worden ist; eine Zweckantithese, die aus diesen bloßen Nuancen des liberal-autoritären Kompromisses einen tiefen weltanschaulichen Unterschied zu machen suchte, wurde unbesehen weitergeschleppt, weil sie in Preußen scheinbar Erfolg hatte. In Wahrheit war dieser Erfolg eine schwere Niederlage des preußischen Staatsgedankens. Der Sieg des liberalen Konstitutionalismus hatte sich gerade darin gezeigt, daß der preußische Staat, als er 1848 nachgeben mußte, sich, um dem Parlamentarismus zu entgehen, an diesen sekundären Unterschied von konstitutioneller und parlamentarischer Regierung klammerte und eben dadurch den für ihn gefährlichen Boden des Konstitutionalismus betrat, denn die „konstitutionelle" Regierung kann immer höchstens ein Vorstadium auf dem Wege zur parlamentarischen Regierung sein. Die ganze Macht der konstitutionalistischen Fragestellung und Begriffsbildung tritt hier zutage. Ihr war der innerpolitische Gegner geistig verfallen. Die nationalliberale Weltanschauung — deren zeitlichen Beginn mit der Begründung des Nationalvereins und einer national-liberalen Partei zu datieren mehr als naiv ist — konnte selbstverständlich am allerwenigsten aus dem Zirkel ihres konstitutionellen Verfassungsbegriffs heraustreten. Für die Nationalliberalen mußte die Unterscheidung von konstitutionell und parlamentarisch daher ebenfalls wesentlich sein; ihre eigene Kompromißhaftigkeit konnte nur durch die Übertreibung solcher sekundären Distinktionen den Schein tieferer Bedeutung erhalten. Solange

diese national-liberale Weltanschauung im Verfassungsrecht und in der Verfassungsgeschichtsschreibung vorherrschte, mußte auch diese Unterscheidung als eine „positive" Grundwahrheit ersten Ranges erscheinen und die Aufmerksamkeit von der allein wesentlichen Kernfrage nach dem politischen Sinn des Konstitutionalismus selbst ablenken. Jeder Versuch, die innere institutionelle Folgerichtigkeit des konstitutionellen Systems und seine weltanschauliche Tragweite rechtswissenschaftlich aufzudecken, erschien solchen Positivisten als eine unhistorische oder reaktionäre, wissenschaftlich unzulässige Begriffsspielerei. Die Folge war, daß, ebensosehr wie die positivistischen Juristen, auch die nationalliberalen Historiker dem „konstitutionellen" Verfassungsbegriff verfielen und sich schließlich überhaupt kaum noch eine andere „moderne" Verfassung denken konnten, als die des konstitutionellen 19. Jahrhunderts. Die Auseinanderreißung des „rein Jurististischen" vom „rein Historischen" hat hier schlimmes Unheil angerichtet. Die „unjuristisch" gewordene Verfassungsgeschichte hat dadurch nicht weniger an Wert verloren als diese „unpolitisch" gewordene Wissenschaft des Verfassungsrechts. Heute kann die Spaltung überwunden werden. Mit dem Lehrfach „Verfassungsgeschichte" beginnt hoffentlich auch ein neuer Abschnitt der Geschichtswissenschaft. Die schwierige Aufgabe des Umdenkens und Umpflügens der überlieferten Begriffe ruht dabei vor allem auf unserer neuen rechtswissenschaftlichen Arbeit.

II.

Das erste ist die Erkenntnis, daß alle Wissenschaft des Verfassungsrechts ein lebendiger Teil der Verfassungswirklichkeit ist, das heißt die Erkenntnis des Zusammenhanges von politischer Entwicklung und verfassungsrechtlicher Begriffsbildung. Ein echter Streit um politische Worte und verfassungsrechtliche Begriffsbestimmungen ist meistens alles andere als ein leerer Wort- und Begriffsstreit; er kann vielmehr ein sicheres Zeichen der gesteigerten Intensität geistiger Auseinandersetzungen sein.

Der letzte Abschnitt der deutschen Verfassungsgeschichte ist im Jahre 1933 zu Ende gegangen. Er hatte im Jahre 1890 begonnen. Das politische Ereignis, das den Anfang des neuen Abschnitts bestimmte, war Bismarcks Entlassung. „Jahrzehntelang", sagt Theodor von der Pfordten in seinem „Aufruf an die Gebildeten deutschen Blutes", „habt Ihr untätig und gleichgültig zugesehen, wie seit Bismarcks Abgang die Flut undeutscher Bestrebungen das Staatsgefüge lockerte und unsere Wissenschaft mit ihrem tödlichen Gift durchdrang"[1]. Im Jahre 1890 war der Sieg des verfassungsrechtlichen Positivismus entschieden, dessen anerkannter Führer der jüdische Rechtsgelehrte Laband war. Der erste entscheidende Erfolg war Labands 1871 erschienene Schrift über das Budgetrecht. Diese Schrift vertritt einen „formellen" Gesetzesbegriff, dessen „Form" bereits ganz „Form ohne Prinzip", das heißt neutralisierende Grundsatzlosigkeit ist, und dessen Begriffsbildung den Sinn hat, den ungelösten Prinzipienkampf des

[1] Theodor von der Pfordten, An die Deutsche Nation, München 1933.

preußischen Budgetkonflikts von 1862 bis 1866 auf sich beruhen zu lassen und mit Hilfe angeblich rein juristischer, formeller Vorstellungen zu entpolitisieren. Das hätte eine lehrreiche Veranschaulichung zu dem Satze sein können, daß in der Geschichte „die Probleme nicht gelöst, sondern nur abgelöst“ werden; es war aber nicht nur eine Ablösung, sondern eine völlige, absichtliche Ignorierung des politischen Problems. Die erste Auflage von Labands Reichsstaatsrecht erschien 1876; mit der zweiten Auflage, 1887, begann der Siegeszug seiner Methode und die Herrschaft des „juristischen Positivismus“ im öffentlichen Recht. Was sich dieser juristischen Methode entgegenstellte, blieb ohne jede Wirkung, ja fast ohne Eindruck auf die damals heranwachsende Generation. Gierkes berühmter Aufsatz in Schmollers Jahrbuch aus dem Jahre 1883 und die Warnungen Lorenz von Steins aus dem Jahre 1885/86 (im Vorwort zur 5. Auflage seines Lehrbuchs der Finanzwissenschaft) konnten den Sieg Labands nicht aufhalten. Albert Haenels Deutsches Staatsrecht, dessen erster Band 1892 in Bindings Handbuch herauskam, ist keiner der bedeutenden Leistung gerecht werdenden juristischen Besprechung mehr gewürdigt worden. Ein zweiter Band ist nicht erschienen. Dieses Buch war zwar durchaus nationalliberal, aber auch darin noch zu sehr politisch substanzhaft für die als juristisch und positivistisch sich ausgebende Substanzlosigkeit des im Jahre 1890 einsetzenden Entwicklungsabschnittes. Die Arbeit der älteren Generation der wissenschaftlichen Vertreter des damaligen öffentlichen Rechts behielt ihren Schwerpunkt in den Einzelstaaten: Rudolf von Gneist in Berlin, Max von Seydel in München, Robert von Mohl in Tübingen. Dort starb sie aus. Von Straßburg, der Hauptstadt eines nicht zu den verbündeten Regierungen gehörenden „Reichslandes“, aus beherrschte der Positivismus des Juden Laband das Staatsrecht des zweiten Reiches.

In dieser Lage der Verfassungsrechtswissenschaft enthüllt sich, wie in jeder verfassungsrechtswissenschaftlichen Entwicklung, mit untrüglicher Exaktheit der Kern der politischen Wirklichkeit. Hier wird die entscheidende Grundlinie des Staatsgefüges zum Greifen sichtbar. Die „Exekutive“, Heer und Finanzen, Polizei und Verwaltung, mit einem Wort: die staatliche Substanz war den Einzelstaaten verblieben. Deshalb mußte auch das, was sinnvollerweise „Staatsrecht“ genannt werden kann, in den Einzelstaaten verbleiben. Aber es konnte sich wegen der starken Entwicklung zum deutschen Nationalstaat dort nicht halten. Auf der anderen Seite war das Reich noch nicht zum sicheren Träger der staatlichen Substanz des einheitlichen deutschen Nationalstaates geworden. Die einzelnen Staaten waren also nicht mehr, das Reich war noch nicht Staat. Die einer solchen Zwischenlage zugeordnete Staatsrechtswissenschaft konnte nur solche „formelle“ Begriffe anerkennen, die formell im Sinn einer „Form ohne Prinzip“ waren.

Die Wendung „Form ohne Prinzip“ ist überaus kennzeichnend für diesen Abschnitt der Rechts- und Verfassungsgeschichte. Sie ist in dieser brutalen Offenheit zuerst im Strafprozeßrecht aufgetaucht, als Kennzeichnung der

Anklage des sog. reformierten gemeinen Strafprozesses, der eine „Anklageform ohne Anklageprinzip" zu schaffen suchte, sie ist aber weit über diesen wichtigen Fall hinaus von typischer Bedeutung als treffende Formel für eine bestimmte Art juristischen Denkens. Ihre Herrschaft setzt ein mit dem „formalisierten" Begriff des Rechtsstaats, den der jüdische Rechtslehrer Stahl-Jolson geprägt und mit durchschlagendem Erfolge in der gesamten Denkweise der folgenden Zeit zur Herrschaft gebracht hat. Ihr Sieg entschied sich nach 1871; der „formelle" Gesetzesbegriff Labands ist ihr größter Triumph, der bis zum Siege des Nationalsozialismus anhielt und erst 1933 überwunden werden konnte. Zu den gegenwärtigen Aufgaben einer deutschen Verfassungsgeschichte gehört daher vor allem die Überwindung dieser Trennung von Form und Prinzip, und zwar sowohl der „Form ohne Prinzip" als auch des „Prinzips ohne Form", also die Herausarbeitung echter, aus den Grundsätzen der nationalsozialistischen Weltanschauung gestalteten Formen der Lebensordnungen des deutschen Volkes.

28. Totaler Feind, totaler Krieg, totaler Staat (1937)

I.

In einem gewissen Sinne hat es zu allen Zeiten totale Kriege gegeben; eine Lehre vom totalen Krieg gibt es aber wohl erst seit Clausewitz, der von einem „abstrakten" und „absoluten" Kriege spricht. Unter dem Eindruck der Erfahrungen des letzten großen Krieges hat dann die Formel vom totalen Krieg einen spezifischen Sinn und eine besondere Wirkungskraft erhalten. Seit 1920 ist sie zum beherrschenden Schlagwort geworden. Sie wurde zuerst im französischen Schrifttum, in Büchertiteln wie „La guerre totale" scharf herausgestellt. Dann fand sie 1926—28 in den Verhandlungen der Abrüstungsausschüsse in Genf Ausprägungen in den Begriffen des „potentiel de guerre", des „désarmement moral" und des „désarmement total". Die faschistische Lehre vom „totalen Staat" kam ihr von der staatlichen Seite her entgegen; die Verbindung ergab das Begriffspaar: totaler Staat — totaler Krieg. In Deutschland erweitert die Herausarbeitung des „Begriffs des Politischen" seit 1927 den Zusammenhang dieser Totalitäten zu der Reihe: totaler Feind, totaler Krieg, totaler Staat. Ernst Jüngers Schrift „Totale Mobilmachung" (1930) bewirkte den Durchbruch der Formel ins allgemeine Bewußtsein. Aber erst Ludendorffs Broschüre „Der totale Krieg" (1936) hat ihre Kraft ins Unwiderstehliche und ihre Verbreitung ins Unabsehbare gesteigert.

Die Formel ist überaus treffend; sie zwingt zum Anblick einer Wirklichkeit, von deren Schrecken sich das allgemeine Bewußtsein lieber abwendet. Solche Formeln sind aber auch stets in Gefahr, landläufig und weltläufig zu werden und zu summarischen Schablonen, zu bloßen Schallplatten des publizistischen Betriebes herabzusinken. Es ist daher gut, einige Klarstellungen vorzunehmen.

a) Ein Krieg kann total sein im Sinne der äußersten Kraftanspannung und des äußersten Einsatzes aller, auch der letzten Reserven. Er kann aber auch im Sinne der Wirkung auf den Gegner total genannt werden, also im Sinne des rücksichtslosen Einsatzes vernichtender Kriegsmittel. Wenn der bekannte englische Autor J. F. C. Fuller in einer kürzlich erschienenen Schrift „The first of the League Wars, its lessons and omens" sagt, daß der italienische Feldzug in Abessinien ein moderner „totaler" Krieg war, so spricht er nur von dem Einsatz wirksamer Waffen (Flugzeuge und Gas), während, von einem anderen Gesichtspunkt aus betrachtet, Abessinien überhaupt keines modernen totalen Krieges fähig war und auf der anderen Seite weder Italien beim äußersten Einsatz seiner Reserven angelangt war, noch der durch die Sanktionen des Völkerbundes ausgeübte Druck seinen

höchsten Grad erreicht hatte, da es weder zu einer Ölsperre noch zur Schließung des Suezkanals gekommen ist.

b) Ein Krieg kann auf beiden Seiten oder nur auf einer Seite total sein. Er kann auch durch die geographische Lage, durch die Kriegstechnik, aber auch durch die herrschenden politischen Grundsätze auf beiden Seiten bewußt beschränkt, rationiert und dosiert werden. Der typische Kabinettskrieg des 18. Jahrhunderts war ein bewußt grundsätzlich partieller Krieg; er beruhte auf der klaren Trennung des am Kampf teilnehmenden Soldaten vom unbeteiligten gewerbetreibenden Bürger, des Kombattanten vom Nichtkombattanten. Auf der Seite Preußens aber war der Siebenjährige Krieg Friedrichs des Großen trotzdem im Vergleich zu den Kraftanspannungen der anderen Mächte verhältnismäßig total. Hier zeigte sich auch bereits eine für Deutschland typische Lage: daß ein deutscher Staat durch die Ungunst der geographischen Verhältnisse und durch fremde Koalitionen gezwungen wird, seine Kräfte in höherem Maße anzuspannen als die Großen unter seinen wohlhabenderen und glücklicheren Nachbarn.

c) Der Charakter des Krieges kann sich im Verlauf der kriegerischen Auseinandersetzung ändern. Der Kampfwille kann erschlaffen; er kann sich aber auch steigern, wie das im Weltkriege 1914—18 geschehen ist, wo die Entwicklung des Krieges auf deutscher Seite bald zum Einsatz aller wirtschaftlichen und industriellen Reserven, auf englischer Seite zur Einführung der allgemeinen Wehrpflicht zwang.

d) Endlich entwickeln sich mit der Totalität des Krieges gleichzeitig immer auch besondere Methoden einer nicht totalen Auseinandersetzung und Kräftemessung. Denn zunächst sucht jeder den totalen Krieg, der naturgemäß ein totales Risiko mit sich bringt, zu vermeiden. So haben sich in der Nachkriegszeit die sog. militärischen Repressalien (Korfu-Konflikt 1923, Japan-China 1932), ferner die Versuche nichtmilitärischer Wirtschaftssanktionen nach Art. 16 der Völkerbundssatzung (Herbst 1935 gegen Italien), endlich auch gewisse Methoden der Kraftprobe auf fremdem Boden (Spanien 1936/37) in einer Weise herausgebildet, die ihre richtige Deutung nur im engsten Zusammenhang mit dem totalen Charakter des modernen Krieges finden. Sie sind Übergangs- und Zwischenbildungen zwischen offenem Krieg und wirklichem Frieden; sie erhalten ihren Sinn dadurch, daß der totale Krieg als Möglichkeit im Hintergrunde steht und eine begreifliche Vorsicht die Absteckung gewisser Zwischenräume nahegelegt. Nur unter diesem Gesichtspunkt können sie auch völkerrechtswissenschaftlich verstanden werden.

II.

Im Kriege steckt der Kern der Dinge. Von der Art des totalen Krieges her bestimmen sich Art und Gestalt der Totalität des Staates; von der besonderen Art der entscheidenden Waffen her bestimmt sich die besondere Art und Gestalt der Totalität des Krieges. Der totale Krieg aber erhält seinen Sinn durch den totalen Feind.

Die verschiedenen Waffengattungen und Kriegsarten, Landkrieg, See-

krieg, Luftkrieg, prägen die Totalität des Krieges in verschiedenartiger Weise aus. Um jede dieser Kriegsarten wölbt sich eine ihr in besonderer Weise zugehörige Welt von Vorstellungen und Begriffen. Die überlieferten Vorstellungen von der „levée en masse", der „nation armée" und dem „Volk in Waffen" gehören zum Landkrieg. Von diesen Vorstellungen her hat sich die kontinentale Theorie des totalen Krieges, insbesondere durch Clausewitz, wesentlich als eine Lehre vom Landkrieg entwickelt. Der Seekrieg hat nicht nur seine besonderen strategischen und taktischen Methoden und Maßstäbe; er war auch im ganzen bisher immer in besonderem Maße ein Krieg gegen Handel und Wirtschaft des Gegners; daher ein Krieg gegen Nichtkombattanten, ein Wirtschaftskrieg, der durch sein Prisen-, Konterbande- und Blockaderecht auch den neutralen Handel in den Krieg einbezog. Der Luftkrieg hat bisher noch nicht in gleicher Weise ein vollständiges und selbständiges System ausgebildet; es gibt noch kein Weltbild des Luftkrieges, das den vom Landkrieg und vom Seekrieg her gewonnenen Vorstellungswelten entspräche. Doch wird auch heute schon durch den Luftkrieg die Gesamtgestalt eines dreidimensional totalen Krieges wesentlich beeinflußt.

Das Ob des totalen Krieges steht heute außer Frage. Das Wie kann sehr verschiedenartig sein. Die Totalität läßt sich nämlich von ganz entgegengesetzten Ausgangspunkten her gewinnen. Daher ist auch der maßgebende Typus, in dessen Händen die Führung und Leitung des totalen Krieges liegt, notwendig verschieden. Es wäre eine allzu einfache Gleichung anzunehmen, daß in demselben Maße, in dem der Krieg total wird, der Soldat als herrschender Typus in den Mittelpunkt dieser Totalität tritt. Wenn, wie man gesagt hat, die totale Mobilmachung den Unterschied von Soldat und Zivilist aufhebt, so kann das ebensogut zur Folge haben, daß der Soldat sich in einen Zivilisten, wie daß der Zivilist sich in einen Soldaten oder beide sich in etwas Neues, Drittes verwandeln. In Wirklichkeit kommt alles auf den Gesamtcharakter des Krieges an. Ein echter Religionskrieg macht den Soldaten zum Werkzeug des Priesters oder des Predigers. Die Ausprägung des totalen Krieges, die von der Wirtschaft her gewonnen wird, macht ihn zum Werkzeug wirtschaftlich leitender Machtgruppen. Es gibt andere Formen, durch welche der Soldat selbst die vorbildlich typische Gestalt und der gesteigerte Ausdruck völkischer Wesensart wird. Geographische Lage, rassische und soziale Besonderheiten aller Art bewirken es, daß bei großen Völkern die eine oder die andere bestimmte Kriegsart das Übergewicht hat. Auch heute ist es unwahrscheinlich, daß ein Volk sich in allen drei Kriegsarten in gleicher Weise auf den dreidimensional totalen Krieg einrichten könnte. Vielmehr wird der Schwerpunkt der kriegerischen Kraftentfaltung immer in der einen oder der anderen Kriegsart liegen und von dorther das Weltbild des totalen Krieges seine eigentümliche Gestalt gewinnen.

Bis auf den heutigen Tag ist die Geschichte der europäischen Völker von dem Gegensatz des englischen Seekriegs und des kontinentalen Land-

kriegs beherrscht. Es handelt sich bei dieser Feststellung nicht etwa um Betrachtungen des Gegensatzes von „Händler und Helden" oder dgl., sondern um die Erkenntnis, daß jede der verschiedenen Kriegsarten in sich total werden kann und aus ihren Eigentümlichkeiten heraus eine besondere Welt weltanschaulicher, völkerrechtlicher und verfassungsrechtlicher Begriffe und Ideale entwickelt, die insbesondere für die Bewertung des Soldaten und für seine Stellung im Gesamtorganismus des Volkes von entscheidender Bedeutung sind. Es wäre ein Irrtum, den englischen Seekrieg der letzten dreihundert Jahre zum Unterschied von dem totalen Landkrieg der Lehre von Clausewitz als einen wesentlich nichttotalen, bloßen Handels- und Wirtschaftskrieg anzusehen und die ihm eigentümliche, sehr ausgeprägte Art von Totalität zu verkennen. Auch der englische Seekrieg ist der Kern eines totalen Weltbildes geworden.

Der englische Seekrieg ist nämlich total im Sinne der Fähigkeit zu einer totalen Feindschaft. Er weiß religiöse und weltanschauliche, seelische und moralische Kräfte zu mobilisieren, wie nur irgendeine der großen, weltgeschichtlichen Kriegsarten. Der englische Seekrieg gegen Spanien war ein Weltkampf germanischer und romanischer Völker, zwischen Protestantismus und Katholizismus, Kalvinismus und Jesuitismus, und es gibt wenig Beispiele für solche Ausbrüche tiefster und letzter Feindschaft, wie man sie in Cromwells Haltung gegenüber den Spaniern findet. Der englische Krieg gegen Napoleon wurde ebenfalls vom Seekrieg her zum „Kreuzzug". Im Kriege gegen Deutschland 1914—18 hat es die englische Weltpropaganda verstanden, im Namen der Zivilisation und der Menschheit, der Demokratie und der Freiheit ungeheure geistige und moralische Energien gegen den preußisch-deutschen „Militarismus" einzusetzen. Der englische Geist hat auch die Kraft bewiesen, den industriell-technischen Aufschwung des 19. Jahrhunderts im Sinne des englischen Weltbildes zu deuten; Herbert Spencer hat ein überaus wirkungsvolles, in zahllosen Popularisierungen über die ganze Welt verbreitetes Geschichtsbild entworfen, dessen propagandistische Kraft sich im Weltkrieg 1914—18 bewährt hat, nämlich die Philosophie vom Fortschritt der Menschheit als einer Entwicklung, die vom Feudalismus weg zu Handel und Wirtschaft, vom Politischen zum Ökonomischen, vom Soldaten zum Industriellen, vom Krieg zum Frieden geht. Dadurch wird der Soldat im preußisch-deutschen Sinne zu etwas eo ipso „Feudal-Reaktionärem", zu einer „mittelalterlichen" Figur, die dem Fortschritt und dem Frieden im Wege steht.

Der englische Seekrieg hat ferner aus seiner Besonderheit heraus ein vollständiges, in sich geschlossenes völkerrechtliches System entwickelt und durchgesetzt, mit eigenen Begriffen, die sich gegenüber den entsprechenden Begriffen des kontinentalen Völkerrechts das ganze 19. Jahrhundert hindurch behauptet haben; es gibt einen angelsächsischen Feindbegriff, der eine kontinentale Unterscheidung von Kombattanten und Nichtkombattanten grundsätzlich ablehnt, einen angelsächsischen Kriegsbegriff, der den sog. Wirtschaftskrieg einbezieht, kurz, die fundamentalen Begriffe

und Normen dieses englischen Völkerrechts sind ebenfalls in sich total und das sichere Kennzeichen eines in sich totalen Weltbildes.

Das englische Verfassungsideal endlich hat die Unterordnung des Soldaten unter den Bürger zum weltanschaulichen Prinzip erhoben und im Laufe des liberalen 19. Jahrhunderts auf dem europäischen Kontinent durchgesetzt. Zivilisation im Sinne dieses Verfassungsideals ist Herrschaft der *zivilen, bürgerlichen, wesentlich nichtsoldatischen Ideale*; Verfassung im Sinne dieser Vorstellung ist immer nur ein zivil-bürgerliches System, für welches, nach der bekannten Formulierung Clemenceaus, der Soldat nur deshalb Daseinsberechtigung hat, weil er die zivile bürgerliche Gesellschaft verteidigt und grundsätzlich der Führung von Zivilisten unterworfen ist. Der preußische Soldatenstaat hat einen hundertjährigen innenpolitischen Kampf gegen diese bürgerlichen Verfassungsideale geführt. Er ist ihnen im Herbst 1918 unterlegen. Die innenpolitische Geschichte Preußen-Deutschlands von 1848 bis 1918 war ein fortwährender Konflikt zwischen Heer und Parlament, ein ununterbrochener Kampf, den die Regierung mit dem Parlament um die Gestaltung des Heeres, insbesondere um den Heereshaushalt führen mußte und in welchem nicht außenpolitische Notwendigkeiten, sondern innenpolitische Kompromisse die Vorbereitung auf den *unvermeidlichen Krieg beherrschten*. Dem Versailler *Diktat*, das alle Einzelheiten der Organisation und Ausrüstung des Heeres durch einen außenpolitischen „Vertrag" festlegte, sind fünfzig Jahre lang periodische innenpolitische Verträge zwischen dem preußisch-deutschen Soldatenstaat und seinen innenpolitischen Gegnern vorausgegangen, die alle Einzelheiten der Organisation und Ausrüstung des Heeres innenpolitisch bindend bestimmten. Der Zwiespalt von bürgerlicher Gesellschaft und preußischem Soldatenstaat führte zu unnatürlichen Abtrennungen des Kriegsministeriums von der Kommandogewalt und zu vielen anderen Aufsplitterungen, deren letzte Wurzel immer der Gegensatz eines von England direkt oder über Frankreich und Belgien importierten, bürgerlichen und eines ursprünglich deutschen, soldatischen Verfassungsideals gewesen ist.

Deutschland hat diesen Zwiespalt heute überwunden und entfaltet in geschlossener Einheitlichkeit seine soldatische Kraft. Natürlich wird es nicht an Versuchen fehlen, das nach der Art früherer Propagandamethoden als Militarismus hinzustellen, um Deutschland die Schuld an der Entwicklung zum totalen Krieg zu geben. Auch solche Schuldfragen gehören zur Totalität der weltgeschichtlichen Auseinandersetzungen. Le combat spirituel est aussi brutal que la bataille d'hommes. Bevor die Völker jedoch wiederum in einen totalen Krieg hineintaumeln, sollte man die Frage stellen, ob heute wirklich unter den europäischen Nationen eine totale Feindschaft vorhanden ist. Krieg und Feindschaft gehören zur Geschichte der Völker. Das schlimmste Unheil aber tritt erst ein, wenn, wie im Kriege 1914—18, die Feindschaft sich aus dem Kriege entwickelt, statt daß, wie es richtig und sinnvoll ist, eine vorher bestehende, unabänderliche, echte und totale Feindschaft zu dem Gottesurteil eines totalen Krieges führt.

29. Der Begriff der Piraterie (1937)

Die Konferenz von Nyon, die am 11. September 1937 zusammengetreten ist, heißt Antipiraten- oder Piraterie-Konferenz (conference on piracy) und spricht im amtlichen Text des am 14. September unterzeichneten Beschlusses der neun Teilnehmermächte davon, daß bestimmte, gegen die Regeln von Teil IV des Londoner Abkommens vom 22. April 1930 verstoßende Versenkungen von Handelsschiffen durch U-Boote als „acts of piracy" behandelt werden sollen. Nach der alten, auch anläßlich dieser Konferenz oft wiederholten Formel gilt der Pirat als „Feind des Menschengeschlechts", hostis generis humani. Das wurde früher mit seiner „general hostility" begründet, weil seine räuberischen Absichten unterschiedslos alle Staaten treffen, weshalb jeder Staat ihn unschädlich machen darf. „Der solidarische Feind", sagt Karl Binding dazu, „muß den solidarischen Widerstand erzeugen."

Nach der bisherigen Auffassung des kontinentalen Völkerrechts war es für den Begriff der Piraterie wesentlich, daß sie sich in einem leeren Raum völliger Nichtstaatlichkeit abspielte. Unter diesem Gesichtspunkt ist eine ganze Reihe negativer Begriffsmerkmale scharf und folgerichtig herausgearbeitet worden. Nicht nur, daß der Schauplatz der Piraterie das freie Meer ist als ein keiner staatlichen Gebietshoheit unterworfener staatsfreier Raum. Als wesentlich galt auch, daß der Täter, sei es als Voraussetzung, sei es als Folge seiner Tat, „denationalisiert", also wenn nicht staatenlos, so doch jedenfalls von keinem Staat gehalten oder gar autorisiert wird. Ferner durfte die Angriffsrichtung der Tat nicht gegen einen bestimmten Staat gehen, sie mußte der Eventualität nach alle Staaten treffen, das Motiv war private Bereicherung, man sprach vom „animus furandi" usw. Entsprechend der Gleichsetzung von staatlich und politisch galt die Piraterie infolgedessen als eine typisch unpolitische Aktion. Die bisher beste deutsche monographische Behandlung von Paul Stiel (Der Tatbestand der Piraterie, 1904, S. 80) schließt daraus in Übereinstimmung mit Hall, Rougier, Bishop: „Ein Unternehmen, das politische Zwecke verfolgt, ist nicht Piraterie." Daraus wird sogar gefolgert, daß Handlungen revolutionärer Parteien, auch wenn sie gegenüber Mächten begangen werden, von denen noch keine Anerkennung als kriegführende Partei erfolgt ist, nicht als Piraterie gelten können, „solange nur der politische Zweck der Maßnahme in ihnen erkennbar ist". Die Aktion gegen den Piraten ist infolgedessen ebenfalls unpolitisch. Sie ist kein Krieg, sondern entweder, nach der englischen Auffassung, Strafjustiz oder, nach der kontinentalen Konstruktion, eine Maßnahme der internationalen Seepolizei.

In dieser ganzen, kontroversenreichen Lehre der Piraterie mischen sich antike, mittelalterliche und neuzeitliche Begriffselemente, und es besteht die Gefahr, daß die Wirklichkeit der heutigen Sachlage unter irreführenden Formeln und Begriffsresiduen verborgen bleibt. Wir sprechen hier

nicht von Piraten des Altertums oder des Mittelalters, sondern von der Gegenwart und dem Mittelmeer. Angesichts der wirklichen Organisation der heutigen Staatenwelt wird jener wesentlich nichtstaatliche, unpolitische Charakter der Piraterie sofort problematisch. Wer sich insbesondere die staatlich-politische Lage des heutigen Mittelmeers vergegenwärtigt, steht sofort vor der Frage, wo denn jener unpolitische Seeräuber den juristischen Leerraum völliger Nichtstaatlichkeit finden soll, in dem er sein Gewerbe betreibt. „Raubstaaten“ und „Barbaresken“ gibt es glücklicherweise nicht mehr; sie sind seit der Eroberung Algiers vor über 100 Jahren verschwunden. Revolutionäre Parteien sollen, wie gesagt, wegen ihres politischen Charakters nicht Piraten sein. Die moderne Technik der maritimen Verkehrsmittel und Kriegswaffen hat zwar neue Möglichkeiten der Gewaltanwendung auf hoher See geschaffen, gleichzeitig aber auch an die Stelle schwerbeweglicher, feudalständischer Gebilde die straff zentralisierten Organisationen eines modernen Staates gesetzt und deren Kontrollmöglichkeiten ungeheuer gesteigert. Man braucht nur die technischen Machtmittel einer modernen Polizei mit denen des 18. und selbst noch des 19. Jahrhunderts zu vergleichen, um zu verstehen, was hier gemeint ist. Schon durch diese technischen Mittel wird der moderne Staat immer geschlossener, in diesem Sinne immer „totaler“, und wird der leere Raum der Nichtstaatlichkeit, der für den Begriff der Piraterie verlangt wird, immer kleiner und bedeutungsloser. Die Kehrseite dieser Totalität des Staates ist bekanntlich eine entsprechend totale Verantwortlichkeit für alles, was in seinem personalen oder territorialen Machtbereich vor sich geht. Wie soll sich aber heute ein verwegenes Individuum oder eine Räuberbande unter Vermeidung jeder Berührung mit irgendeinem Staat moderne Kriegsschiffe und Betriebsmittel beschaffen? Wie soll sie sich auf „unpolitische“ Akte beschränken, wenn nicht eine romantische Räuberbande, sondern ein ernsthaft interessantes Objekt der internationalen Aktion von Großmächten in Frage steht?

In den Lehrbüchern und systematischen Abhandlungen taucht die Figur des Piraten meistens bei der Frage nach dem Subjekt des Völkerrechts auf. Hier hat der Pirat noch ein theoretisch ganz interessantes, im übrigen aber bescheidenes Plätzchen. Denn meistens wird ihm der Rang eines Völkerrechtssubjekts abgesprochen. Seine Tat ist kein völkerrechtliches Delikt, da nur Staaten als Völkerrechtssubjekte solche „völkerrechtlichen Delikte“ begehen können, während der Pirat gerade in voller Nichtstaatlichkeit nur in den völkerrechtlich erweiterten Machtbereich eines Staates hineingerät. Demnach wäre er als solcher überhaupt kein eigentliches internationales Problem. Das ist um so merkwürdiger, als andererseits gegen ihn als „Feind des Menschengeschlechts“ plötzlich die ganze, sonst so zerrüttete Menschheit in einer Einheitsfront erscheint. Da dieser Feind der Menschheit allerdings nur eine unpolitische Größe ist und man sich in mancher Hinsicht durch das klassifiziert, was man als Feind anerkennt, so ist eine Menschheit, die keinen anderen Feind mehr als diesen unpolitischen out-

law hat, eben selber auch nur eine unpolitische Größe. Inzwischen aber ist das durch die Antipiraten-Konferenz bezeichnete Problem der Piraterie gerade ein echtes internationales Problem geworden, von dem niemand behaupten kann, daß es sich in einem Raume unpolitischer Nichtstaatlichkeit bewege.

Der seit dem Auftreten der U-Boot-Waffe schwebende Streit um die völkerrechtlichen Regeln des Gebrauchs dieser Waffe hat mit einem bedeutenden Sieg der englischen Auffassung geendet. Allerdings ist das kriegsrechtliche Abkommen der Washingtoner Konferenz vom 6. Februar 1922 (Strupp, Documents V. 634) nicht ratifiziert. Es geht in Art. 1 Abs. 2 von dem heute anerkannten Grundsatz aus, daß kriegführende U-Boote den allgemeinen Regeln des Seekriegsrechts über die Wegnahme von Handelsschiffen unterliegen, erklärt dann aber in Art. 3 weiter, daß jede „im Dienst irgendeiner Macht stehende Person, welche diese Regeln verletzt, „whether or not such person is under orders of a governmental superior", verantwortlich gemacht wird „as if for an act of piracy". Art. 4 nimmt dann sogar noch ausdrücklich auf den Krieg von 1914—18 Bezug. Der Teil IV des Londoner Abkommens vom 22. April 1930 dagegen spricht nicht von Piraterie, sondern stellt in seinem Art. 22 die Pflicht der U-Boote, sich in ihrer Aktion an die für andere Kriegsschiffe geltenden Regeln zu halten, fest, wobei er insbesondere die Pflicht vorheriger Warnung und der Rettung von Passagieren, Besatzung und Schiffspapieren erwähnt. Das Deutsche Reich ist dieser Regelung des Art. 22 am 23. November 1936 beigetreten und hat sie als von diesem Tage ab verbindlich angenommen. Im Text der deutschen Note, die den Beitritt erklärt, ist der Wortlaut des Art. 22 nochmals wiederholt. Die Völkerrechtswidrigkeit eines Verstoßes gegen diese Regelung steht damit fest. Selbstverständlich bleibt aber die andere Frage, nämlich das Problem der „Piraterie" und die Übertragung eines derartig folgenreichen Begriffes auf solche Völkerrechtswidrigkeiten, durchaus offen. Nicht jeder Verstoß gegen Regeln des Seekriegsrechts ist „Piraterie" mit der Folge, daß ein Staat verpflichtet ist, die Staatsangehörigen oder Staatsorgane, für die er verantwortlich ist, gegenüber anderen Staaten preiszugeben und auszuliefern, indem er sie in den leeren Raum der Nichtstaatlichkeit hineinstößt, der bisher die rechtliche Voraussetzung der Piraterie gewesen ist.

Angesichts der oben angedeuteten Entwicklung der modernen maritimen Technik entstehen gewiß zahlreiche neue seerechtliche Probleme. Sie dürfen aber weder auf die Formeln des alten, inzwischen romantisch gewordenen Seeräubertums gebracht, noch als Neubelebung der bekannten Streitfragen des Weltkrieges 1914—18 benutzt werden. Sie gehören vielmehr in das große Gebiet der Versuche einer neuen und echten zwischenstaatlich-europäischen Ordnung. Auf der einen Seite stehen sie in Verbindung mit den Bestrebungen, den Krieg durch kollektives Vorgehen verschiedener Art (internationale Polizei, Bestrafung des Rechtsbrechers, Ächtungen und Sanktionen) zu ersetzen und eine aktionsfähige Größe zu schaffen, die „im Namen der Mensch-

heit" handelt. Auf der anderen Seite ist hier die völkerrechtliche Entwicklung zu beachten, auf die im Juniheft dieser Zeitschrift (S. 141)[1] aufmerksam gemacht wurde, daß nämlich heute, wo das unmittelbare Aufeinanderprallen totaler Staaten in einem totalen Kriege vermieden werden soll, Übergänge und Zwischenbegriffe zwischen offenem Krieg und wirklichem Frieden auftreten, weil schon die bloße Möglichkeit eines totalen Krieges die Absteckung solcher Zwischenbildungen nahelegt. Sollte sich die englische Auffassung der U-Boot-Piraterie als ein allgemeiner Völkerrechtsbegriff durchsetzen, so hätte der Begriff der Piraterie seinen Platz im System des Völkerrechts gewechselt. Er wäre aus dem leeren Raum unpolitischer Nichtstaatlichkeit in jenen für das Völkerrecht der Nachkriegszeit typischen Raum der Zwischenbegriffe zwischen Krieg und Frieden verlegt worden.

[1] Es handelt sich um den Aufsatz „Totaler Feind, totaler Krieg, totaler Staat", abgedruckt in unserer Sammlung Nr. 28, oben S. 235 f.

30. Über das Verhältnis der Begriffe Krieg und Feind (1938)

1. Feind ist heute der primäre Begriff. Das gilt allerdings nicht für Turnier-, Kabinetts- und Duellkriege oder ähnliche nur „agonale" Kriegsarten. Agonale Kämpfe rufen mehr die Vorstellung einer Aktion als eines Zustandes hervor. Verwendet man nun die alte und anscheinend unvermeidliche Unterscheidung von „Krieg als Aktion" und „Krieg als Zustand (status)", so ist beim Krieg als Aktion bereits in Schlachten und militärischen Operationen, also in der Aktion selbst, in den „Feindseligkeiten", den *hostilités,* ein Feind als Gegner (als Gegenüber) so unmittelbar gegenwärtig und sichtbar gegeben, daß er nicht noch vorausgesetzt zu werden braucht. Anders beim Krieg als Zustand (status). Hier ist ein Feind vorhanden, auch wenn die unmittelbaren und akuten Feindseligkeiten und Kampfhandlungen aufgehört haben. *Bellum manet, pugna cessat.* Hier ist die Feindschaft offenbar Voraussetzung des Kriegszustandes. In der Gesamtvorstellung „Krieg" kann das eine oder das andere, Krieg als Aktion oder Krieg als Zustand, überwiegen. Doch kann kein Krieg restlos in der bloßen unmittelbaren Aktion aufgehen, ebensowenig wie er dauerd nur „Zustand" ohne Aktionen sein kann.

Der sogenannte totale Krieg muß sowohl als Aktion wie auch als Zustand total sein, wenn er wirklich total sein soll. Er hat daher seinen Sinn in einer vorausgesetzten, begrifflich vorangehenden Feindschaft. Deshalb kann er auch nur von der Feindschaft her verstanden und definiert werden. Krieg in diesem totalen Sinne ist alles, was (an Handlungen und Zuständen) aus der Feindschaft entspringt. Nicht wäre es sinnvoll, daß die Feindschaft erst aus dem Kriege oder erst aus der Totalität des Krieges entsteht oder gar zu einer bloßen Begleiterscheinung der Totalität des Krieges herabsinkt. Man sagt mit einer oft wiederholten Redewendung, daß die europäischen Völker im Sommer 1914 „in den Krieg hineingetaumelt" sind. In Wirklichkeit sind sie allmählich in die Totalität des Krieges hineingeglitten, und zwar in der Weise, daß der kontinentale, militärische Kombattantenkrieg und der englische, außermilitärische See-, Blockade- und Wirtschaftskrieg sich (auf dem Wege über Repressalien) gegenseitig weitertrieben und in die Totalität steigerten. Hier entstand also die Totalität des Krieges nicht aus einer vorangehenden, totalen Feindschaft, vielmehr wuchs die Totalität der Feindschaft aus einem allmählich total werdenden Krieg. Die Beendigung eines solchen Krieges war notwendigerweise kein „Vertrag" und kein „Frieden" und erst recht kein „Friedensvertrag" im völkerrechtlichen Sinne, sondern ein Verdammungsurteil der

Sieger über den Besiegten. Dieser wird um so mehr nachträglich zum Feind gestempelt, je mehr er der Besiegte ist.

2. Im Paktsystem der Genfer Nachkriegspolitik wird der Angreifer als Feind bestimmt. Angreifer und Angriff werden tatbestandsmäßig umschrieben: wer den Krieg erklärt, wer eine Grenze überschreitet, wer ein bestimmtes Verfahren und bestimmte Fristen nicht einhält usw., ist Angreifer und Friedensbrecher. Die völkerrechtliche Begriffsbildung wird hier zusehends kriminalistisch - strafgesetzlich. Der Angreifer wird im Völkerrecht das, was im heutigen Strafrecht der Delinquent, der „Täter" ist, der ja auch eigentlich nicht ein „Täter", sondern ein „Untäter" heißen müßte, weil seine angebliche Tat in Wahrheit eine Untat ist[1]. Diese Kriminalisierung und Vertatbestandlichung von Angriff und Angreifer hielten die Juristen der Genfer Nachkriegspolitik für einen juristischen Fortschritt des Völkerrechts. Der tiefere Sinn aller solcher Bemühungen um die Definition des „Angreifers" und die Präzisierung des Tatbestandes des „Angriffs" liegt aber darin, einen Feind zu konstruieren und dadurch einem sonst sinnlosen Krieg einen Sinn zu geben. Je automatischer und mechanischer der Krieg wird, um so automatischer und mechanischer werden solche Definitionen. Im Zeitalter des echten Kombattantenkrieges brauchte es keine Schande und keine politische Dummheit, sondern konnte es Ehrensache sein, den Krieg zu erklären, wenn man sich mit Grund bedroht oder beleidigt fühlte (Beispiel: die Kriegserklärung Kaiser Franz Josefs an Frankreich und Italien 1859). Jetzt, im Genfer Nachkriegs-Völkerrecht, soll es ein krimineller Tatbestand werden, weil der Feind zum Verbrecher gemacht werden soll.

3. Freund und Feind haben in den verschiedenen Sprachen und Sprachgruppen eine sprachlich und logisch verschiedene Struktur. Nach deutschem Sprachsinn (wie in vielen anderen Sprachen) ist „Freund" ursprünglich nur der Sippengenosse. Freund ist also ursprünglich nur der Blutsfreund, der Blutsverwandte, oder der durch Heirat, Schwurbrüderschaft, Annahme an Kindes Statt oder durch entsprechende Einrichtungen „verwandt Gemachte". Vermutlich ist erst durch den Pietismus und ähnliche Bewegungen, die auf dem Weg zum „Gottesfreund" den „Seelenfreund" fanden, die für das 19. Jahrhundert typische, aber auch heute noch verbreitete Privatisierung und Psychologisierung des Freundbegriffes eingetreten. Freundschaft wurde dadurch eine Angelegenheit privater Sympathiegefühle, schließlich gar mit erotischer Färbung in einer Maupassant-Atmosphäre.

Das deutsche Wort „Feind" ist etymologisch weniger klar zu bestimmen. Seine eigentliche Wurzel liegt, wie es in Grimms Wörterbuch heißt, „noch unaufgehellt". Nach den Wörterbüchern von Paul, Heyne und Weigand soll es (im Zusammenhang mit *fijan*-hassen) den „Hassenden" bedeuten. Ich will mich nicht in einen Streit mit Sprachforschern einlassen, sondern möchte

[1] Der Versuch, kriminelle „Tätertypen" zu finden, würde zu der Paradoxie von „Untäter-Typen" führen.

einfach dabei bleiben, daß Feind in seinem ursprünglichen Sprachsinn denjenigen bezeichnet, gegen den eine Fehde geführt wird. Fehde und Feindschaft gehören von Anfang an zusammen. Fehde bezeichnet, wie Karl von Amira (Grundriß des Germanischen Rechts, 3. Auflage, 1913, S. 238) sagt, „zunächst nur den Zustand eines der Todfeindschaft Ausgesetzten“. Mit der Entwicklung der verschiedenen Arten und Formen der Fehde wandelt sich auch der Feind, das heißt der Fehdegegner. Die mittelalterliche Unterscheidung der nichtritterlichen von der ritterlichen Fehde (vgl. Claudius Frhr. von Schwerin, Grundzüge der Deutschen Rechtsgeschichte, 1934, S. 195) zeigt das am deutlichsten. Die ritterliche Fehde führt zu festen Formen und damit auch zur agonalen Auffassung des Fehdegegners.

In anderen Sprachen ist der *Feind* sprachlich nur negativ bestimmt als der *Nicht-Freund*. So in den romanischen Sprachen, seitdem im universalen Frieden der Pax Romana innerhalb des Imperium Romanum der *hostis*-Begriff verblaßt oder zu einer innerpolitischen Angelegenheit geworden war: *amicus-inimicus; ami-ennemi; amico-nemico* usw. In slavischen Sprachen ist der Feind ebenfalls der Nicht-Freund: *prijatelj-neprijatelj* usw.[1]. Im Englischen hat das Wort *enemy* das germanische Wort *foe* (das ursprünglich nur den Gegner im tödlichen Kampf, dann jeden Feind bedeutete) ganz verdrängt.

4. Wo Krieg und Feindschaft sicher bestimmbare und einfach feststellbare Vorgänge oder Erscheinungen sind, kann alles, was nicht Krieg ist, eo ipso: Friede, was nicht Feind ist: eo ipso: Freund heißen. Umgekehrt: wo Friede und Freundschaft selbstverständlich und normal das Gegebene sind, kann alles, was nicht Friede ist: Krieg, und was nicht Freundschaft ist: Feindschaft werden. Im ersten Fall ist der Friede, im zweiten Fall der Krieg von dem bestimmt Gegebenen her negativ bestimmt. Im ersten Fall ist aus demselben Grunde Freund der Nicht-Feind, im zweiten Falle Feind der Nicht-Freund. Vom Freund als bloßem Nicht-Feind ging zum Beispiel die strafrechtliche Auffassung der „Feindlichen Handlungen gegen befreundete Staaten“ (vgl. Vierter Abschnitt des Zweiten Teiles des Deutschen Reichsstrafgesetzbuches, §§ 102—104) aus: befreundet ist danach jeder Staat, mit dem der eigene Staat sich nicht im Kriege befindet. Der tschechoslowakische Staat unter dem Staatspräsidenten Benesch wäre danach im Mai und September 1938 ein mit dem Deutschen Reich befreundeter Staat gewesen!

Diese Fragestellung (welcher Begriff ist so bestimmt gegeben, daß dadurch der andere Begriff negativ bestimmt werden kann?) ist schon aus dem Grunde notwendig, weil wohl alle bisherigen völkerrechtlichen Erörterungen darüber, ob eine Aktion Krieg ist oder nicht, davon ausgehen, daß die Disjunktion von Krieg und Frieden restlos und ausschließlich ist, das heißt, daß von selbst und ohne dritte Möglichkeit das eine von beiden

[1]) Nachträglich (Juli 1939) hat mir mein indologischer Kollege von der Berliner Universität, Prof. Breloer, Beispiele aus dem Indischen, insbesondere den charakteristischen Ausdruck „a — mithra“ (Nicht-Freund für Feind) mitgeteilt.

(entweder Krieg oder Frieden) anzunehmen ist, wenn das andere nicht vorliegt. *Inter pacem et bellum nihil est medium*[1]. Anläßlich des Vorgehens Japans gegen China 1931/32 zum Beispiel ist zur Abgrenzung der (noch keinen Krieg darstellenden) militärischen Repressalien vom Krieg stets mit dieser Begriffsmechanik gearbeitet worden. Dieses *nihil medium* ist aber gerade die Situationsfrage. Richtigerweise muß die völkerrechtliche Frage so gestellt werden: Sind militärische Gewaltmaßnahmen, insbesondere militärische Repressalien, mit dem Frieden vereinbar oder nicht, und wenn sie es nicht sind, sind sie dann aus diesem Grunde Krieg? Das wäre eine Fragestellung. die vom Frieden als konkreter Ordnung ausgeht. Den besten Ansatz zu ihr finde ich bei Arrigo Cavaglieri in einem Aufsatz aus dem Jahre 1915[2]. Dort sagt er in der Sache: militärische Gewaltmaßnahmen sind mit dem Friedenszustand unvereinbar, also sind sie Krieg. Das Interessante an seiner Gedankenführung ist die Auffassung des Friedens als konkreter und geschlossener Ordnung und als des stärkeren, daher maßgebenden Begriffes. Die meisten sonstigen Erörterungen sind weniger klar in der Fragestellung und bewegen sich in dem leeren Klipp-Klapp einer scheinpositivistischen Begriffsalternative.

Ob man nun Krieg annimmt, weil kein Frieden ist, oder Frieden, weil kein Krieg ist, in beiden Fällen müßte vorher gefragt werden, ob es denn wirklich kein drittes, keine Zwischenmöglichkeit, kein *nihil medium* gibt. Das wäre natürlich eine Abnormität, aber es gibt eben auch abnorme Situationen. Tatsächlich besteht heute eine solche abnorme Zwischenlage zwischen Krieg und Frieden, in der beides gemischt ist. Sie hat drei Ursachen: erstens die Pariser Friedensdiktate; zweitens das Kriegsverhütungssystem der Nachkriegszeit mit Kelloggpakt und Völkerbund[3]; und drittens die Ausdehnung der Vorstellung vom Kriege auch auf nichtmilitärische (wirtschaftliche, propagandistische usw.) Betätigungen der Feindschaft. Jene Friedensdikate wollten ja aus dem Frieden eine „Fortsetzung des Krieges mit anderen Mitteln“ machen. Sie haben den Feindbegriff so weit getrieben, daß dadurch nicht nur die Unterscheidung von Kombattanten und Nicht-Kombattanten, sondern sogar die Unterscheidung von Krieg und Frieden aufgehoben wurde. Gleichzeitig aber suchten sie diesen unbestimmten und absichtlich offengehaltenen Zwischenzustand zwischen

[1] Cicero in der 8. Philippika: zitiert bei Hugo Grotius, de jure belli ac pacis, Buch III, Cap. 21 § 1.

[2] Note critiche su la teoria dei mezzi coercitivi al difuori della guerra, Rivista di diritto internazionale, Bd. IX (1915) S. 23 ff., 305 ff. Später hat Cavaglieri seine Meinung unter dem Eindruck der Praxis geändert: Corso di diritto internazionale, 3. Aufl. 1934 S. 555; Recueil des Cours de l'Académie Internationale de Droit International (1929 I) S. 576 ff. Das für unsern Zusammenhang allein Entscheidende ist seine von einem starken Begriff des Friedens ausgehende Fragestellung.

[3] „Die Wirkung vom Völkerbundpakt und Kelloggpakt scheint die werden zu wollen, daß in Zukunft zwar keine Kriege mehr geführt werden, aber militärische Aktionen größten Stils sich als ‚bloße Feindseligkeiten‘ ausgeben, was kein Fortschritt, sondern ein Rückschritt ist“, Josef L. Kunz, Kriegsrecht und Neutralitätsrecht, 1935, S. 8, Anm. 37. Vorzüglich: Frhr. von Freytagh-Loringhoven, Zeitschr. d. Akad. f. Deutsches Recht, 1. März 1938, S. 146.

Krieg und Frieden durch Pakte zu legalisieren und juristisch als den normalen und endgültigen Status quo des Friedens zu fingieren. Die typische Rechtslogik des Friedens, typische Rechtsvermutungen, von denen der Jurist bei einer echt befriedeten Lage ausgehen kann und muß, wurden dieser abnormen Zwischenlage aufgepfropft. Zunächst schien das für die Siegermächte vorteilhaft zu sein, weil sie eine Zeitlang *à deux* mains spielen konnten und, je nachdem sie Krieg oder Frieden annahmen, auf jeden Fall die Genfer Legalität auf ihrer Seite hatten, während sie deren Begriffe, wie Paktbruch, Angriff, Sanktionen usw. ihrem Gegner in den Rücken stießen. In einem solchen Zwischenzustand zwischen Krieg und Frieden entfällt der vernünftige Sinn, den die Bestimmung des einen Begriffes durch den andern, des Krieges durch den Frieden oder des Friedens durch den Krieg, sonst haben könnte. Nicht nur die Kriegserklärung wird gefährlich, weil sie den Kriegerklärenden von selbst ins Unrecht setzt, sondern jede abgrenzende Kennzeichnung militärischer sowohl als auch nichtmilitärischer Aktionen als „friedlich" oder „kriegerisch" wird sinnlos, weil nichtmilitärische Aktionen in wirksamster, unmittelbarster und intensivster Weise feindliche Aktionen sein können, während umgekehrt militärische Aktionen unter feierlicher und energischer Inanspruchnahme freundschaftlicher Gesinnung vor sich gehen können.

Praktisch wird die Alternative von Krieg und Frieden in einer solchen Zwischenlage noch wichtiger, denn jetzt wird alles Rechtsvermutung und Fiktion, ob man nun annimmt, daß alles, was nicht Friede Krieg ist, oder ob, umgekehrt, alles was nicht Krieg deshalb von selbst Friede ist. Das ist der bekannte „Stock mit zwei Enden". Jeder kann nach beiden Seiten argumentieren und den Stock bald an dem einen oder dem andern Ende anfassen. Alle Versuche, eine Definition des Krieges zu geben, müssen hier bestenfalls in einem ganz subjektivistischen und voluntaristischen Dezisionismus enden: Krieg liegt dann vor, wenn eine aktiv werdende Partei Krieg will. „Als einzig zuverlässiges Unterscheidungsmerkmal (heißt es in einer neulich erschienenen, anerkennenswert tüchtigen Monographie zum völkerrechtlichen Kriegsbegriff) bleibt somit nur der Wille der streitenden Parteien. Ist er darauf gerichtet, die Gewaltmaßnahmen als kriegerische abzuwickeln, so herrscht Krieg, andernfalls Frieden"[1]. Dieses „andernfalls Frieden" ist leider nicht wahr. Dabei soll der Wille eines einzigen Staates zur Erfüllung des Kriegsbegriffs genügen, gleichgültig, auf welcher Seite er vorliegt[2]. Ein solcher Dezisionismus entspricht zwar der Lage. Er äußert sich zum Beispiel in entsprechender Weise darin, daß der politische Charakter einer völkerrechtlichen Streitigkeit nur noch rein dezisionistisch durch den Willen jedes Streitenden bestimmt wird, auch hier also der Wille das „unmittelbare Kriterium des

[1] Georg Kappus, Der völkerrechtliche Kriegsbegriff in seiner Abgrenzung gegenüber militärischen Repressalien, Breslau 1936, S. 57.
[2] G. Kappus, a. a. O. S. 65.

Politischen" wird[1]. Was bedeutet das aber für unsere Frage nach dem Verhältnis von Krieg und Frieden? Es zeigt, daß die Feindschaft, der *animus hostilis*, der primäre Begriff geworden ist. Das hat in dem gegenwärtigen Zwischenzustand zwischen Krieg und Frieden eine ganz andere Tragweite als frühere „subjektive" oder „Willenstheorien" des Kriegsbegriffes. Zu allen Zeiten hat es „halbe", „partielle" und „unvollkommene", „beschränkte" und „getarnte" Kriege gegeben, und der vom Lytton-Bericht für das Vorgehen der Japaner gebrauchte Ausdruck „war disguised" wäre insofern an sich nichts Neues. Das Neue ist der juristisch ausgebaute, durch Kelloggpakt und Völkerbund institutionalisierte Zwischenzustand zwischen Krieg und Frieden, der alle jene negativen Feststellungen — mögen sie vom Nichtfrieden auf den Krieg oder vom Nichtkrieg auf den Frieden schließen — heute unrichtig macht.

Der Pazifist Hans Wehberg sagte im Januar 1932 zum Mandschureikonflikt: Was nicht Krieg ist, ist im völkerrechtlich juristischen Sinne Friede. Das bedeutete damals praktisch: Das Vorgehen der Japaner in China war nicht Krieg, sie waren also nicht „zum Kriege geschritten" im Sinne des Genfer Völkerbundspaktes und die Voraussetzung für Völkerbundssanktionen (wie sie im Herbst 1935 gegen Italien unternommen wurden) war nicht gegeben. Wehberg hat seine Meinung und seine Formulierung später geändert[2], aber die eigentliche Logik des begrifflichen Verhältnisses solcher negativen Bestimmungen hat er bis heute nicht erkannt. Es handelt sich weder um „subjektive", noch um „objektive" Theorien des Kriegsbegriffes im allgemeinen, sondern um das Problem der besonderen Zwischenlage zwischen Krieg und Frieden. Für die Genfer Art von Pazifismus ist es typisch, daß sie aus dem Frieden eine juristische Fiktion macht: Friede ist alles, was nicht Krieg ist, Krieg aber soll dabei nur der militärische Krieg alten Stiles mit *animus belligerandi* sein. Ein armseliger Friede! Für diejenigen, die mit außermilitärischen, zum Beispiel wirtschaftlichen Zwangs- und Einwirkungsmöglichkeiten ihren Willen durchsetzen und den Willen ihres Gegners brechen können, ist es ein Kinderspiel, den militärischen Krieg alten Stils zu vermeiden, und diejenigen, die mit militärischer Aktion vorgehen, brauchen nur energisch genug zu behaupten, daß ihnen jeder Kriegswille, jeder animus belligerandi fehlt.

5. Der sogenannte totale Krieg hebt den Unterschied von Kombattanten und Nichtkombattanten auf und kennt neben dem militärischen auch einen nichtmilitärischen Krieg (Wirtschaftskrieg, Propagandakrieg usw.) als Ausfluß der Feindschaft. Die Aufhebung der Unterscheidung von Kombattanten und Nichtkombattanten ist hier aber eine (im Hegelschen Sinne) dialektische Aufhebung. Sie bedeutet infolgedessen nicht etwa, daß diejenigen, die früher Nichtkombattanten waren, sich nunmehr einfach

[1] Onno Oncken, Die politischen Streitigkeiten im Völkerrecht; ein Beitrag zu den Grenzen der Staatengerichtsbarkeit, Berlin 1936.

[2] Vgl. Die Friedenswarte, Januarheft 1932, S. 1—13, mit Heft 3/4 von 1938, S. 140; ferner Nr. 19 unserer Sammlung oben S. 162.

in Kombattanten alten Stils verwandeln. Vielmehr verändern sich beide Seiten, und der Krieg wird auf einer ganz neuen, gesteigerten Ebene als eine nicht mehr rein militärische Betätigung der Feindschaft weitergeführt. Die Totalisierung besteht hier darin, daß auch außermilitärische Sachgebiete (Wirtschaft, Propaganda, psychische und moralische Energien der Nichtkombattanten) in die feindliche Auseinandersetzung einbezogen werden. Der Schritt über das rein Militärische hinaus bringt nicht nur eine quantitative Ausweitung, sondern auch eine qualitative Steigerung. Daher bedeutet er keine Milderung, sondern eine Intensifizierung der Feindschaft. Mit der bloßen Möglichkeit einer solchen Steigerung der Intensität werden dann auch die Begriffe Freund und Feind von selbst wieder politisch und befreien sich auch dort, wo ihr politischer Charakter völlig verblaßt war, aus der Sphäre privater und psychologischer Redensarten[1].

6. Der Begriff der Neutralität im völkerrechtlichen Sinne ist eine Funktion des Kriegsbegriffes. Die Neutralität wandelt sich daher mit dem Krieg. Sie kann, praktisch gesehen, heute in vier verschiedenen Bedeutungen unterschieden werden, denen vier verschiedene Situationen zugrunde liegen:

a) Gleichgewicht der Macht von Neutralen und Kriegführenden: hier ist die „klassische" in „Unparteilichkeit" und paritätischem Verhalten bestehende Neutralität sinnvoll, möglich und sogar wahrscheinlich; der Neutrale bleibt Freund — amicus — jedes der Kriegführenden: *amitié* impartiale;

b) eindeutige Machtüberlegenheit der Kriegführenden über die Neutralen: hier wird die Neutralität ein stillschweigender Kompromiß zwischen den Kriegführenden, eine Art Niemandsland oder stillschweigend vereinbarter Ausklammerung aus dem Kriegsbereich nach Maßgabe des Machtgleichgewichts der Kriegführenden (Weltkrieg 1917/18);

c) eindeutige Machtüberlegenheit der Neutralen über die Kriegführenden: hier können die starken Neutralen den schwachen Kriegführenden einen Spielraum für die Kriegführung anweisen. Im reinsten Falle wäre das der von Sir John Fisher Williams in die Völkerrechtslehre eingeführte Begriff des „dog-fight"[2];

d) volle Beziehungslosigkeit (bei großer Entfernung oder genügend autarker, isolierbarer Macht): hier zeigt sich, daß Neutralität nicht Isolation, und daß Isolation (das heißt völlige Absonderung und Beziehungslosigkeit) etwas anderes als Neutralität ist; der sich Isolierende will weder Feind noch Freund eines der Kriegführenden sein.

In dem (oben unter 4.) behandelten Zwischenzustand zwischen Krieg und Frieden hängt die sachliche Entscheidung darüber, ob der Fall der Neutralität mit allen Neutralitätsrechten und Pflichten gegeben ist, davon ab, ob Krieg das ist, was nicht Frieden ist oder umgekehrt. Wenn diese Entscheidung rein dezisionistisch von jedem für sich getroffen wird, ist

[1] Als ihm der behandelnde Zahnarzt sagte: „Sie sind kein Held", erwiderte W. Gueydan de Roussel: „Sie sind ja auch nicht mein Feind".

[2] Vgl. in dieser Sammlung Nr. 31 „Das neue Vae Neutris!", unten S. 251.

nicht einzusehen, warum nur der Kriegführende und nicht auch der Neutrale rein dezisionistisch entscheiden soll. Der Inhalt der Neutralitätspflichten erweitert sich mit der Erweiterung des Kriegsinhaltes. Wo man aber nicht mehr unterscheiden kann, was Krieg und was Frieden ist, da wird es noch schwerer zu sagen, was Neutralität ist.

31. Das neue Vae Neutris! (1938)

Ein englischer Autor von hohem Rang und repräsentativer Bedeutung, Sir John Fisher Williams, hat am Schluß eines Aufsatzes in dem von ihm mit herausgegebenen British Yearbook of International Law (Bd. XVII 1936 148/9) eine Prognose gestellt, die die größte Beachtung verdient. Der berühmte englische Völkerbundsjurist gibt hier einen Ausblick in die Zukunft, der den Ernst der Lage erkennen läßt und den Kernpunkt der gegenwärtigen Entwicklung des Völkerrechts klarer und schärfer zum Bewußtsein bringt als jede weitere Rede oder Argumentation. Sir John Fisher Williams sagt, die kommende Generation werde wahrscheinlich eher die Pflichten als die Rechte der Neutralen in den Vordergrund stellen. Außerdem aber könnten Kriege kommen, in denen — wenn nicht durch eine Aktion, so doch in Gedanken — *nicht* Stellung zu nehmen, für jeden sittlich denkenden Menschen unmöglich würde. In einem solchen Weltkriege, der kein bloßer „dog-fight" wäre und mit allen moralischen Energien geführt würde, könnte die Neutralität, mag sie auch respektabel sein, doch nicht sehr weitgehend respektiert werden. Dante, so schließt der englische Rechtsgelehrte, hat diejenigen Engel, die in dem großen Kampf zwischen Gott und dem Teufel neutral blieben, besonderer Verachtung und Strafe überliefert, nicht nur weil sie ein Verbrechen begingen, indem sie ihre Pflicht, für das Recht zu kämpfen, verletzt, sondern auch deshalb, weil sie ihr eigenstes, wahrstes Interesse verkannt haben; die Neutralen eines solchen Kampfes träfe also ein Schicksal, dem nicht nur Dante, sondern auch Machiavelli zustimmen würde.

Damit ist vor das Vae Victis! noch ein warnendes Vae Neutris! gestellt. Es bezieht sich natürlich nicht auf tolerierte Kleinkriege oder Konflikte von peripherer Bedeutung — „dog-fights" nimmt der Engländer ausdrücklich aus — wohl aber auf die eigentliche, große Auseinandersetzung. Daß der Aufsatz die inzwischen längst gescheiterten Sanktionsversuche des Genfer Völkerbundes gegen Italien behandelt, macht diesen Teil seiner Ausführungen nicht etwa zu einer überholten Angelegenheit. Die tiefer liegende Frage ist noch ungelöst, und jede neue Krisis verschärft sie nur. Es handelt sich nämlich um das Problem des gerechten Krieges im Sinne der Beseitigung des bisherigen, nichtdiskriminierenden völkerrechtlichen Kriegsbegriffes. Das Neutralitätsrecht ist von jedem Wandel des Kriegs-

begriffes abhängig und der sicherste Prüfstein für eine grundsätzliche Änderung. Bisher war die Eigenart und die juristische Struktur der völkerrechtlichen Neutralität durch die Pflicht zu strengster Unparteilichkeit, d. h. insbesondere zu einer Nichtparteinahme zugunsten des Rechts oder Unrechts eines der Kriegführenden gekennzeichnet. Die kritischen Ereignisse der letzten Jahre haben das Problem bereits zu der Frage zugespitzt, wieweit es überhaupt noch eine völkerrechtliche Neutralität geben kann, so daß sich hier, entsprechend dem begrifflichen Dilemma: Krieg oder Nichtkrieg? die andere damit zusammenhängende, ebenso strikte Alternative: Neutralität oder Nichtneutralität? erhebt und ihr gegenüber alle Versuche einer vermittelnden oder differenzierenden Abstufung und Anpassung als bloß tolerierte Zwischenbildungen erscheinen. Die Lage der einzelnen Staaten ist hier begreiflicherweise sehr verschieden. Insofern gibt es viele „Differenzierungen". Daß aber im ganzen eine echte Alternative mit Zwangscharakter vorliegt, läßt sich an der Haltung der Vereinigten Staaten von Amerika erkennen, in der seit dem Beginn des Weltkrieges zwei extreme gegensätzliche Auffassungen zutage treten: auf der einen Seite eine überaus streng, geradezu rigoros aufgefaßte Neutralität im Sinne des überlieferten, nichtdiskriminierenden Kriegsbegriffs, mit einer Unparteilichkeit, die jede Stellungnahme zugunsten oder ungunsten des Rechts einer kriegführenden Partei als eine Pflichtverletzung, ja geradezu als eine völkerrechtliche Sünde ansieht, also eine, wenn ich so sagen darf, fast den Atem anhaltende Passivität gegenüber jedem Konflikt dritter Staaten; und auf der anderen Seite der extrem entgegengesetzte Anspruch, im Namen der Menschheit, der Demokratie und des Völkerrechts als Schiedsrichter über Recht und Unrecht des Krieges aufzutreten und die Entscheidung an sich zu reißen. Jeder, der sich der Haltung des Präsidenten Wilson in der Zeit von 1914 bis 1919 erinnert und insbesondere seine Erklärungen vom 19. August 1914 mit der vom 2. April 1917 vergleicht, wird die symptomatische Bedeutung dieses Übergangs von dem einen zum andern Extrem ohne weiteres verstehen.

Ich sehe in dem Zwangscharakter eines solchen Dilemmas ein sicheres Anzeichen dafür, daß der Begriff der Neutralität zusammen mit dem Begriff des Krieges in ein völlig neues Entwicklungsstadium eingetreten ist, mit der Folge, daß er sich nicht teilen oder aufspalten läßt, obwohl die Völkerbundssatzung, insbesondere mit ihrer Regelung des Art. 16, gerade durch solche Halbierungen der harten Entscheidung zu entgehen sucht. Aber das Wesen der Neutralität ist Unparteilichkeit. Diese kann nuanciert und in mancher Hinsicht vielleicht auch differenziert, sie kann aber nicht in eine militärische, eine wirtschaftlich-finanzielle und eine juristische und moralische Seite halbiert, gedrittelt oder geviertelt werden. Der Satz Hammarskjölds: „on est neutre, ou on ne l'est pas" bleibt im wesentlichen immer richtig. Ein dritter Staat, der einer kriegführenden Partei mit dem Anspruch einer völkerrechtlich beachtlichen Stellungnahme im eigentlichen Sinne des Wortes „Recht" gibt, ist nicht mehr neutral, gleichgültig, welche

praktischen Folgerungen er aus jener Stellungnahme zieht. Folgert er unter Berufung auf Art. 16 oder mit irgendeiner anderen Begründung daraus ein Recht, sich an juristischen und moralisch-propagandistischen Diskriminierungen oder wirtschaftlichen und finanziellen Zwangsmaßnahmen zu beteiligen, so kann er nicht daran festhalten, daß er „im übrigen“ neutral sei. Das ist die wichtige und folgenreiche Erkenntnis, deren Ernst in den oben zitierten Sätzen von Sir John Fisher Williams mit warnender Eindringlichkeit zutage tritt.

Diese Unteilbarkeit des Neutralitätsbegriffs scheint mir auch durch den in der Zeitschrift „Völkerbund und Völkerrecht“ (II 524) veröffentlichten Aufsatz von Prof. Dr. Dietrich Schindler „Die schweizerische Neutralität und die Sanktionen“ bestätigt zu werden, obwohl seine Beweisgründe gerade auf die Vereinbarkeit von Neutralität und Sanktionsverpflichtungen gerichtet sind. Es kommt hier nicht darauf an, den außerordentlich interessanten Aufsatz des ausgezeichneten Schweizer Völkerrechtslehrers zu widerlegen; seine Argumentation soll hier nur dazu dienen, die grundsätzliche Frage, wie sie sich in der heutigen Gesamtentwicklung präzisiert, deutlich herauszustellen. Der Aufsatz unterscheidet zwischen militärischer Neutralität und wirtschaftlicher Unparteilichkeit. Die letzte soll nicht zur völkerrechtlichen Neutralität gehören. Hierfür wird geltend gemacht, daß das V. Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907 die Neutralität als ein wesentlich militärisches Verhältnis behandelt, während die wirtschaftlichen Neutralitätsbestimmungen von der Betätigung privater Personen sprechen. Das trifft zu. Nur hat sich das Verhältnis von Staat und Wirtschaft seit 1907 aber außerordentlich verändert und dazu geführt, daß diejenigen Staaten, deren Verfassung Handel und Industrie grundsätzlich der privaten Freiheitssphäre zuweist, durch landesgesetzliche Neutralitäts- oder Nichteinmischungsgesetze die Aufspaltung ihrer wirtschaftlichen Unparteilichkeit in eine staatliche und eine private Sphäre wieder schließen müssen, wenn sie wirklich als Staaten, d. h. als politische Einheiten neutral bleiben und sich nicht einmischen wollen. Die „differentielle“ Neutralität, für die sich Schindler einsetzt, soll eben doch eine Parteinahme im Sinne der rechtlichen Diskriminierung ermöglichen. Sie ist daher nicht mehr Neutralität. Dabei sei ausdrücklich anerkannt, daß die Neutralität der Schweiz als ein Sonderproblem respektiert werden muß. Abgelehnt wird hier nur der verallgemeinernde Gedankengang, der das Sonderproblem der schweizerischen Neutralität im Völkerbund in das Weltproblem der Neutralität aufzulösen versucht. Ohne daß hier ein Urteil über schweizerische Angelegenheiten gefällt werden soll, die nur ein Schweizer aus seiner existentiellen Verbundenheit heraus beurteilen kann, darf für die Erörterung der allgemeinen, neuen Neutralität doch vielleicht gesagt werden, daß die „situation unique“ der Schweiz nicht in das allgemeine Weltproblem hineingezogen werden kann und daß der „Vorbehalt der Neutralität“, unter dem die Schweiz in den Genfer Völkerbund eingetreten ist, ein existentieller Vorbehalt und nicht etwa eine Bindung an den Inhalt des Neutralitätsbegriffs des 19. Jahrhunderts ist.

Der Aufsatz von Sir John Fisher Williams dagegen sieht die Frage in der umfassenden Perspektive eines Weltreiches. Er hat, über periphere Sonderfälle und ephemere Zwischenbestimmungen hinweg, den großen Ernstfall im Auge, der die Frage einer neuen Weltordnung zur Entscheidung stellt. Er spricht nicht vom totalen Kriege, obwohl er in der Sache deutlich genug ist. Das an Umfang wachsende Schrifttum über den totalen Krieg behandelt und betont zum großen Teil Erfahrungstatsachen, deren zwangsläufige Wirklichkeit heute niemand mehr verkennt und mit denen alle wirklichen Großmächte längst rechnen, wenn sie auch gleichzeitig neue Zwischenbestimmungen zur Vermeidung des totalen Ernstfalles oder neue Methoden der Verschleierung in ihre Berechnung einbeziehen und es im übrigen für richtiger halten, von der Totalität nicht zuviel Lärmens zu machen und die moralischen Reserven nicht vor dem wirklichen Ernstfall zu mobilisieren. Infolgedessen wird bei der Erörterung dieses großen neuen Problems vielfach übersehen, daß die Gerechtigkeit das erste und wichtigste Erfordernis der Totalität jeder Auseinandersetzung ist. Ohne Gerechtigkeit ist jeder Totalitätsanspruch hohl, ebenso wie umgekehrt ohne den Mut und die Kraft zur Totalität der gerechte Krieg nur eine leere Phrase ist. Daher ist auch die Vorbereitung des gerechten Krieges ein wesentlicher Bestandteil der gewaltigen, alle Gebiete des menschlichen Lebens erfassenden Arbeit, die für die weltpolitische Gegenwartslage kennzeichnend ist. Es handelt sich also um den gerechten Krieg. Von der Möglichkeit eines heiligen Krieges wollen wir hier absehen, weil die europäischen Nationen der heutigen agnozistisch-positivistischen Geistesverfassung einen heiligen Krieg wohl mehr als eine mittelalterliche Angelegenheit empfinden, wenn sie auch — wie die Erfahrungen des Weltkrieges gegen Deutschland lehren — auf die propagandistische Mobilisierung der moralischen Reserven, die nur durch einen „Kreuzzug“ erfaßt werden, wahrscheinlich nicht verzichten mögen. Die Gerechtigkeit des Krieges aber wird durch bestimmte völkerrechtliche Verfahrensweisen organisiert und „positiviert“, die zwar von allgemeiner Anerkennung noch weit entfernt sind, ihre politische Bedeutung aber doch unter diesem Gesichtspunkt erhalten. Alle Bemühungen der Nachkriegszeit um eine einleuchtende Definition des Angreifers, um die Institutionalisierung des Genfer Völkerbundes, um die sichere Bestimmung des Friedensbrechers, haben ihren politischen Sinn darin, brauchbare Kriterien des gerechten Krieges zu finden. Gegenüber dem völkerrechtlich gerechten Kriege gibt es dann keine Neutralität mehr. Der Aufsatz von Sir John Fisher Williams hat diesen Kernpunkt richtig erkannt. Es kommt ihm dabei nicht auf juristische Begriffe und Präzisierungen an; ob der Genfer Völkerbund ein Staatenbund oder ein Bundesstaat, eine Gemeinschaft oder eine Gesellschaft ist, ob man die Satzung als Vertrag oder als Verfassung ansehen soll, ist ihm uninteressant. Es kommt ihm auch nicht darauf an, daß sich jeder Mitgliedstaat aktiv an den Sanktionsmaßnahmen beteiligt; ausschlaggebend ist nur, daß das *Recht* derjenigen Staaten, die im Rahmen der Kollektivaktion aktiv werden, auch von den nichtaktiven Staaten an-

erkannt wird. Nennt man dann die dieses System anerkennenden, aber nicht oder nicht ganz aktiven Staaten „neutral", so ist das offensichtlich ein anderer Begriff von Neutralität als derjenige, zu dessen Wesen es gehört, sich der völkerrechtlichen Stellungnahme über Recht und Unrecht einer kriegführenden Partei zu enthalten. Das ist das umwälzende, das Antlitz des Völkerrechts verändernde Ergebnis, zu dem sich der englische Jurist in den oben zitierten eindrucksvollen Schlußsätzen seines Aufsatzes feierlich bekennt.

32. Völkerrechtliche Neutralität und völkische Totalität (1938)

In seiner Genueser Rede vom 14. Mai 1938 hat der Duce die westlichen Demokratien vor einer „guerra di dottrina" gewarnt. Die große Kampfparole eines solchen Krieges der Ideologien lautet bekanntlich: „Krieg der Demokratien gegen die totalitären Staaten." Es ist nicht der Zweck der folgenden Ausführungen, das viel mißbrauchte Schlagwort von der „Totalität" noch einmal zu behandeln und die oft undurchdringliche Verwirrung zu klären, die einen großen Teil der Auseinandersetzung beherrscht. Nur um den Grad dieser Verwirrung anzudeuten, sei mit einem Wort daran erinnert, daß einer der interessantesten Publizisten der politischen Theorien, Heinz O. Ziegler, im Jahre 1932 eine auch heute noch lesenswerte Schrift „Autoritärer oder totaler Staat?" veröffentlicht hat, die damals gerade bei Liberaldemokraten großen Anklang fand und den Nachweis führte, daß die Demokratie notwendig zum totalen Staate gehört und nur ein autoritärer Staat imstande ist, der unaufhaltsamen demokratischen Tendenz zu dieser Totalität entgegenzutreten.

So schwierig aber eine Verständigung in diesem Fragenbereich auch sein mag, ein Punkt bedarf jedenfalls rascher Klärung, damit ein besonders unheilvolles Mißverständnis ferngehalten wird. Das ist die Deutung, die den verschiedenen, in allen Ländern festzustellenden Totalitätsbestrebungen der Gegenwart mit Bezug auf die Frage der völkerrechtlichen Neutralität gegeben wird. Ein Schweizer Völkerrechtsjurist von hohem Rang und großem Ansehen, Professor Dr. Dietrich Schindler in Zürich, hat sich zu dieser Frage in mehreren Aufsätzen, zuletzt in der Zeitschrift „Völkerbund und Völkerrecht" (IV. Jahrgang 1938, S. 689 „Die Wiederherstellung der umfassenden Neutralität der Schweiz") geäußert. Seine Auffassung steht zu meinen Ansichten in offenem Gegensatz. Aber seine Haltung und Argumentation ist so sehr von wissenschaftlicher Sachlichkeit bestimmt, daß an diesem Punkt eine Klarstellung grundsätzlicher Art nicht aussichtslos erscheint und der Versuch gemacht werden muß, durch die Beseitigung eines besonders typischen und besonders schädlichen Mißverständnisses der Sache

des europäischen Friedens zu dienen, soweit das in dem bescheidenen Rahmen einer völkerrechtswissenschaftlichen Erörterung möglich ist.

Professor Schindler geht offenbar davon aus, daß die Totalität eines staatlich organisierten Volkes die völkerrechtliche Neutralität überhaupt gefährdet oder sogar unmöglich macht. Die Gefahr, die der völkerrechtlichen Neutralität überhaupt heute droht, scheint er in den Totalitätsvorstellungen zu erblicken. Das ist eine weitverbreitete Auffassung. Ihre große Verbreitung beruht wohl auf der etwas summarischen Vorstellung, daß die Totalität des einen Volkes sozusagen alle anderen Völker und Staaten verschlinge, indem sie die anderen zu einer unbedingten und totalen Anerkennung der eigenen Ansprüche zwinge. Dadurch entstände allerdings beim Konflikt eines totalen Staates mit einem anderen Staat für unbeteiligte dritte Staaten eine Alternative, die für diese Staaten die völkerrechtliche Neutralität ebenso ausschließt, wie sie bei dem in Konflikt stehenden totalen Staat den Respekt vor der Neutralität Dritter unmöglich macht. Aber diese Deutung und Auffassung des Totalitätsanspruchs verkennt gerade das Wesen der völkischen Totalität, das in der Besinnung eines Volkes auf sich selbst und auf das Ganze seiner eigenen politischen Existenz besteht.

Unter dem Schlagwort von der Totalität des Staates oder eines Volkes kann mancherlei verstanden werden: verschiedene Arten einer Einschränkung oder Wandlung der aus dem 19. Jahrhundert überkommenen individualistischen Gewohnheiten und Freiheitsrechte; manche im Grunde nur relativen Änderungen des Spielraums, den freier Handel, freie Wirtschaft, freie Konkurrenz der Meinungen und der Presse in der Vorkriegszeit eingenommen haben; Zentralisierungen aller Art; Ausdehnung und Steigerung der Macht der Exekutive gegenüber der Legislative; Beseitigung früherer Trennungen und Teilungen von Exekutive und Legislative usw. Im Verhältnis zum Manchester-Liberalismus ist der New Deal des Präsidenten Roosevelt bereits finsterer „Totalitarianismus". Im ganzen wird man sagen, daß es ebenso viele Arten der Totalität gibt wie Völker in verschiedenen Situationen und daß jede staatliche Organisation im Notfall ihre eigene Art von Totalität schafft und ihre Reserven mobilisiert. Ein ausgezeichneter Aufsatz eines jungen griechischen Rechtsgelehrten, Dr. Georg Daskalakis (Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 1938, S. 194), hat treffend darauf hingewiesen, daß der totale Staat keine eigene Staatsform, sondern nur ein Moment im Staatsleben ist, d. h. „ein durch eine in einer bestimmten Richtung erfolgende Anspannung gekennzeichneter Augenblick in jedem Staatstyp". Potentiell ist also jedes Staatswesen total und geht in bestimmten gefährlichen Situationen durch die Totalität hindurch. So verschieden aber auch die unter dem Schlagwort der „Totalität" zusammengefaßten Entwicklungserscheinungen sein mögen, eines wird bei etwas gründlicher Betrachtung doch schnell erkennbar, daß nämlich die Totalität eines Volkes oder eines völkischen Staates vor allem eine auf ihn selbst bezogene Angelegenheit ist. Je mehr sich ein Volk ganz auf sich

selbst besinnt, erkennt es mit seiner Eigenart auch seine Grenzen, erwacht sein Respekt vor der Eigenart und den Grenzen anderer Völker und entsteht erst die sichere Grundlage für das Verständnis der völkerrechtlichen Neutralität eines Volkes in den Konflikten dritter Völker. Eine Bedrohung oder Gefahr für die völkerrechtliche Neutralität entsteht nicht aus der in sich geschlossenen Ganzheit eines einzelnen Staates, sondern im Gegenteil aus einem überstaatlichen und übervölkischen Anspruch, der im Namen einer universalen oder sonstwie übervölkischen Kollektivität das Recht oder Unrecht eines Volkes mit rechtlicher Autorität von sich aus bestimmen will.

Die Erfahrungen der Schweiz im Genfer Völkerbund haben diese Art von Gefährdung der völkerrechtlichen Neutralität in aller Schärfe herausgestellt und für alle Staaten, denen die völkerrechtliche Neutralität lebenswichtig ist, zum Bewußtsein gebracht. Vor allem hat die Stellungnahme der Schweiz bewiesen, daß es nicht möglich ist, von dem rechtlichen Wesenskern der völkerrechtlichen Neutralität abzugehen, und daß unbedingte Unparteilichkeit, d. h. Nichtparteinahme im Sinne der rechtlichen Nichtdiskriminierung, der entscheidende Punkt ist. Das haben alle bedeutenden Völkerrechtsjuristen selbstverständlich immer gewußt und auch oft genug ausgesprochen. Aber zahlreiche, ebenso scharfsinnige wie komplizierte Kompromißformeln der Genfer Völkerbundsjurisprudenz konnten diese einfache Wahrheit eine Zeitlang verdunkeln. Heute ist wohl kein Zweifel mehr daran möglich, daß die strenge Nichtdiskriminierung die Grundlage ist, mit der alle weiteren Rechte und Pflichten der Neutralen und das ganze Rechtsinstitut der völkerrechtlichen Neutralität stehen und fallen. Die Pflicht des Neutralen, sich militärischer Einmischungen zu enthalten, erhält ihren Sinn und Inhalt nur aus jener Pflicht zur Nichtdiskriminierung. Ebenso umgekehrt: wenn ein Staat sich einem Verfahren anschließt, dessen Sinn und Inhalt darin besteht, während eines kriegerischen Konfliktes die eine Partei zugunsten der anderen rechtlich und moralisch zu disqualifizieren, so hat er damit bereits seine Pflicht zur Neutralität verletzt, gleichgültig, welche weiteren Folgerungen er aus seiner Beteiligung an jenem Verfahren zieht, ob er bei der rechtlichen oder moralischen Disqualifizierung stehen bleibt, oder ob er sich zu weiteren praktischen Schlußfolgerungen aus dieser Disqualifizierung, zu wirtschaftlichen und finanziellen Zwangsmaßnahmen und schließlich zu militärischen Aktionen entschließt oder nicht. Die Pflicht zur Nichtparteinahme kann rechtlich nichts anderes bedeuten als die Pflicht, von allen derartigen Methoden einer rechtlichen und moralischen Diskriminierung fernzubleiben.

Auf dieser praktischen und konkreten Erkenntnis, nicht auf theoretischen Begriffsüberspitzungen oder abstrakten Prinzipien, beruht die Richtigkeit des Satzes, daß man nur neutral oder nicht neutral sein kann, und daß es keine halbierte oder parzellierte Neutralität gibt. Selbstverständlich kann die Verschiedenheit der politischen Lage den neutralen Staat zu vielen Differenzierungen und Nuancierungen zwingen und besteht

ein gewisser Spielraum seines praktisch-politischen Ermessens. Die Erfahrungen des Weltkrieges 1914—18 haben gezeigt, in welche schwierige und gefährliche Lage die kleineren neutralen Staaten hineingeraten können, wenn sie wirklich neutral bleiben wollen. Zum Glück gab es damals noch keinen Genfer Völkerbund, der sie auf dem Wege über Sanktionen in den Konflikt hineingezogen hätte. Der völkerrechtliche Kernpunkt bleibt trotz allen Spielraums und trotz aller Anpassungen an eine schwierige Lage stets die einfache Alternative von Neutralität oder Nichtneutralität. Das wird gelten, solange es überhaupt eine völkerrechtliche Neutralität gibt. Alle Trübungen und Verschleierungen dieser einfachen, rechtlichen Wahrheit enthalten die eigentliche Gefahr sowohl für das Rechtsinstitut der Neutralität wie für die politische Existenz des zur Neutralität entschlossenen Staates.

Bei den auf Art. 16 der Genfer Völkerbundssatzung sich stützenden gemeinsamen Aktionen wird der „Satzungsbrecher" ausdrücklich im völkerrechtlichen Sinne ins Unrecht gesetzt. Das ist das Primäre. Demgegenüber ist es eine völkerrechtliche Frage von abgeleiteter Bedeutung, ob sich der in solcher Weise diskriminierende Mitgliedsstaat zu militärischen Aktionen gegen den Satzungsbrecher entschließt, oder nur zu wirtschaftlichen und finanziellen Maßnahmen, oder ob er sich mit der rechtlichen Disqualifizierung und Diskriminierung begnügt. Darin zeigt sich, daß es die universalistischen Ansprüche und die kollektiven Methoden des Genfer Völkerbundes sind, die die völkerrechtliche Neutralität zerstören. Es ist bekannt, daß die Unvereinbarkeit von Genfer Völkerbundsatzung und Neutralität gerade von pazifistischer und völkerbundfreundlicher Seite öfters ausgesprochen worden ist, wenn sie dann auch in der politisch-praktischen Wirklichkeit mit manchen Kompromissen verhüllt wurde. Um so wichtiger ist deshalb die im letzten halben Jahr eingetretene Entwicklung der Schweizer Neutralität geworden. Es liegt in der Natur einer Rechtseinrichtung wie der Neutralität, daß ihr Kern, nämlich das einfache Dilemma: Neutralität oder Nichtneutralität? in demselben Maße stärker und eindeutiger hervortritt, wie der Ernst der Lage sich steigert. Ebenso zeigt sich umgekehrt, daß Genfer Völkerbund und Neutralität um so weniger vereinbar sind, je mehr dieser Bund sich aktiviert und seinen Artikel 16 zu „effektivieren" sucht. Dieser Logik und Folgerichtigkeit wird man auf die Dauer nicht ausweichen können, weil sie im Wesen der völkerrechtlichen Institution liegt. Kein europäischer Staat, dessen Lebensinteresse in der Möglichkeit, neutral zu bleiben, besteht, hat ein Interesse daran, vor diesem Dilemma zu tergiversieren.

Das Problem der Totalität hat sich in irgendeiner Form heute für jeden Staat erhoben. Die neuen großen Planungen, Staatsverteidigungsgesetze, Grenzsicherungsgesetze usw. sprechen in dieser Hinsicht deutlicher als propagandistische Schlagworte. Daß ein ernsthafter Krieg zwischen modernen Großmächten zur totalen Mobilmachung zwingt, wird wohl niemand mehr leugnen. Man sollte daher lieber, statt den Gespensterkampf

der Schlagworte und der Ideologien zu führen, die Tatsachen im Auge behalten, die den Formeln vom totalen Staat ihre Überzeugungskraft verschafft haben. Nur um diese Tatsachen handelt es sich. Nur sie können in einem wirklichen, unmittelbaren Gespräch zwischen europäischen Völkern sachlich erörtert werden, während der ideologisch-propagandistische Kampf, die guerra di dottrina, sofort in die Frage hineingleitet, wen die Schuld an dieser Entwicklung zur Totalität trifft oder wer mit ihr angefangen hat. Aber eine sachlich offene und direkte Methode der Erörterung widerspricht den Methoden und Verfahrensweisen, die zum Wesen des Genfer Völkerbundes gehören. Die Genfer Einrichtung kann man sogar als ein geradezu typisches Beispiel dessen bezeichnen, was mit einem viel umkämpften Begriff eine „potestas indirecta", eine indirekte Gewalt genannt wird.

Es ist bekannt, daß der Anspruch und die Lehre der „potestas indirecta" in dieser Formulierung von der römisch-katholischen Kirche seit der Gegenreformation juristisch und politisch entwickelt worden ist. Dieser eigenartige Begriff, durch Bellarmin theologisch und juristisch herausgearbeitet, diente dem universalistischen Herrschaftsanspruch der römischen Kirche gegenüber den damals entstehenden souveränen Staaten. Er beginnt seine Wirkung in der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts und gehört nicht nur zeitlich, sondern auch situationsmäßig in die Epoche der beginnenden Konfessions-, Parteien- und Bürgerkriege, die erst 1648 endete. Das Jahr 1550 wird von manchen französischen Publizisten in dieser Hinsicht mit unserer heutigen Gegenwart in eine Parallele gesetzt. Der Jahrhunderte alte Streit um die „indirekte Gewalt" hat natürlich die gegenüberstehenden geistigen und politischen Fronten nicht etwa gegenseitig überzeugt, aber doch wohl eines sichtbar gemacht: daß die Ansprüche und Methoden dieser Art Indirektheit die Kriege nicht etwa verhindern, sondern nur verschärfen, weil sie eine echte Neutralität unmöglich machen und die Kriege geschlossener Staaten und staatlich organisierter Völker in internationale Konfessions-, Parteien- und Bürgerkriege verwandeln. Es wäre gut, auch völkerrechtlich auf die Eigenart und die Wirkungsweise der indirekten Methoden zu achten. Unter den vielen geschichtlichen Parallelen, die heute, wie in jedem Zeitalter tiefgreifender Veränderungen, von allen Seiten auftauchen, scheint mir diese, richtig angewandt, besonders aufschlußreich zu sein und echte Erkenntnisse der heutigen Wirklichkeit zu vermitteln.

Der indirekten Gewalt ist es wesentlich, daß sie, ohne selbst Krieg zu führen, auf Grund einer übervölkischen, moralischen oder rechtlichen Autorität die Entscheidung über die rechtliche und moralische Zulässigkeit oder Unzulässigkeit staatlicher und völkischer Auseinandersetzungen an sich zieht und dadurch den Charakter zwischenstaatlicher und zwischenvölkischer Auseinandersetzungen verändert. Moralische und rechtliche Diskriminierungen und Disqualifizierungen, Ächtungen und Exkommunikationen oder, moderner gesprochen, moralischer, sozialer und wirtschaftlicher Boykott sind typische Methoden der „indirekten" Gewalt. Der nicht-

diskriminierende Staatenkrieg verwandelt sich dadurch in einen internationalen Bürgerkrieg und erreicht damit eine Art Totalität, die furchtbarer und vernichtender ist als alles, was eine oberflächliche Propaganda der völkischen Totalität vorzuwerfen hat.

Vor dreihundert Jahren ist ein großer englischer Philosoph, ein Vorkämpfer und Lehrer des Kampfes gegen die „potestas indirecta", Thomas Hobbes, den juristischen Konstruktionen dieser Lehre und ihren Methoden der Ächtung und moralischen Disqualifizierung entgegengetreten. Er hat damit eine Hauptquelle der steigenden Erbitterung und Internationalisierung des innen- und außenpolitischen Kampfes richtig erkannt. Mit Bezug auf die rechtliche und moralische Disqualifizierung ganzer Völker stellt er die Frage: „Welche Wirkung kann die Disqualifizierung und Ächtung eines ganzen Volkes haben?" Und er antwortet: „When a Pope excommunicates a whole Nation, methinks he rather excommunicates himself, than them." Wenn das für den Papst und die römische Kirche gilt, dann wird es wohl auch für den Genfer Völkerbund zutreffen und über dessen Methoden, eine zwischenstaatliche Auseinandersetzung im Wege des Art. 16 durch Diskriminierung eines beteiligten Staates auf neutrale dritte Staaten auszudehnen, das richtige Urteil sprechen.

33. Über die zwei großen „Dualismen" des heutigen Rechtssystems (1939)

Wie verhält sich die Unterscheidung von Völkerrecht und staatlichem Recht zu der innerstaatlichen Unterscheidung von öffentlichem und privatem Recht?

Beitrag zur Festschrift für Georgios Streit (Athen)

Der Meister, zu dessen Festschrift dieser kleine Beitrag bestimmt ist, hat in einem Aufsatz der Festgabe zum 60. Geburtstag von Fritz Fleiner (1927, S. 318—351) die Frage nach der rechtlichen Natur des sog. internationalen Privatrechts behandelt. Er kommt dabei zu dem Ergebnis, daß das ganze Gebiet der sogenannten Kollisions- oder Abgrenzungsnormen zum öffentlichen Recht gehört. Dabei hat er die Frage, ob diese Kollisionsnormen des internationalen Privatrechts öffentlich- oder privatrechtlicher Natur sind, von der anderen Frage, ob sie zum Völkerrecht oder zum innerstaatlichen Recht gehören, scharf getrennt und mit großer Klarheit die Alternative aufgestellt: Entweder gilt die Unterscheidung von öffentlichem und privatem Recht für das ganze Rechtssystem, dann kann das Völkerrecht jedenfalls nicht Privatrecht sein, und die Normen des internationalen Privatrechts sind, wofern man sie mit Zitelmann dem Völkerrecht zurechnet, jedenfalls nicht Privatrecht; oder aber die Unterscheidung von öffentlichem und privatem Recht gilt nur für das interne staatliche Recht, dann entfällt für die Zitelmannsche Auffassung überhaupt jede Frage. Ob das internationale Privatrecht zum öffentlichen oder zum privaten Recht gehört, ist also nur so lange eine sinnvolle Frage, als die Kollisionsnormen zum internen staatlichen Recht gehören.

Die Frage: Ist das Internationale Privatrecht Völkerrecht oder internes Recht? und die andere Frage: Ist es öffentliches oder privates Recht? haben in der Tat einen völlig verschiedenen Sinn. Vom heutigen Stand der Rechtslehre und der Rechtspraxis gesehen, ist die Fragestellung in jedem der beiden Fälle logisch ganz verschieden. Die Unterscheidung von öffentlichem und privatem Recht kann, wenn sie gilt, nur für das innerstaatliche Recht gelten. Gierkes bekannte Lehre, daß das gesamte Völkerrecht als ein typisches „Koordinationsrecht" den Charakter von Privatrecht habe, ist zunächst nur ein Anwendungsfall seiner Vorstellung vom Staat. Seinem Denken müßte das Völkerrecht folgerichtig sogar als das eigentliche und wahre „Privatrecht" erscheinen, weil es das eigentliche und wahre Koordinationsrecht ist. Denn im Völkerrecht stehen sich die Staaten als freie und ungebundene Individualitäten gegenüber, während sich die freien Individuen innerhalb des innerstaatlichen Privatrechts nur in einer durch

die staatliche Gesetzgebung geregelten, wenn ich so sagen darf, in einer gesetzlich „geschienten" Freiheit bewegen. Oder, um es in der anschaulichen Sprache des Thomas Hobbes, des wahren systematischen Begründers dieser Vorstellungswelt, auszudrücken: Im Völkerrecht stehen sich „große" Menschen, „magni homines" oder μάκροι ἄνθρωποι in voller Souveränität gleichberechtigt gegenüber; im innerstaatlichen öffentlichen Recht steht ein magnus homo als persona potentior vielen kleinen Menschen gegenüber; im innerstaatlichen Privatrecht stehen, im Schatten, sub tutela, des großen Menschen, kleine Menschen kleinen Menschen gleichberechtigt gegenüber. Vernachlässigt man den Unterschied von groß und klein, und setzt man in abstrakter Weise Mensch gleich Mensch und Rechtsperson gleich Rechtsperson, so wird es allerdings möglich, Völkerrecht und Privatrecht als gleichen Charakters aufzufassen[1].

Die heute herrschenden dualistischen Auffassungen beruhen aber gerade darauf, daß die qualitative Verschiedenheit von Staat und Individuum, vom großen und kleinen Menschen folgerichtig durchgeführt wird. Je schärfer sich die Vorstellungen des Staates als einer räumlich und personal in sich geschlossenen Größe ausbilden, um so entschiedener bleibt nur der Staat als mögliches Subjekt des zwischenstaatlichen Rechts übrig, um so selbstverständlicher scheidet das private Individuum aus dem Bereich des Völkerrechts aus, und um so größer wird gleichzeitig die Kluft, die Völkerrecht und Landesrecht, genauer: zwischenstaatliches und innerstaatliches Recht voneinander trennt. Die Rechtsqualität und Struktur des auf Gewohnheit oder Vertrag beruhenden zwischenstaatlichen Rechts wird dann von der Rechtsqualität und Struktur des auf einem staatlichen Gesetzesbefehl beruhenden innerstaatlichen Rechts so fundamental verschieden, daß man hier in der Tat die dualistische oder, mit G. A. Walz, die pluralistische Fragestellung einnehmen und nach der Möglichkeit einer „Überbrückung" fragen muß. Das Problem der Transformation, Inkorporation, auctoritatis interpositio, erhebt sich in aller Schärfe. Es hat seine weltberühmte, klassische Ausprägung und Darlegung durch zwei deutsche Rechtsgelehrte, Heinrich Triepel und G. A. Walz, gefunden. Dabei scheint mir schon die Nuancierung der Titel ihrer beiden Werke — Triepel 1899: Völkerrecht und Landesrecht; Walz 1933: Völkerrecht und staatliches Recht — die Entwicklung zur immer strafferen Staatlichkeit anzudeuten. Je mehr das innerstaatliche Recht zum Gesetz, und zwar zum staatlichen Gesetz wird, und je mehr die juristische Bildung und Denkweise sich am staatlichen Gesetz und an staatlichen Gesetzeskodifikationen ausrichtet, um so problematischer und „unvollkommener" wird alles zwischenstaatliche Recht, um so schärfer auch das Problem der „Transformation" des Inhaltes einer zwischenstaat-

[1] Gierke, Deutsches Genossenschaftsrecht, 1868, I S. 843; zu der Lehre von Thomas Hobbes vgl. Carl Schmitt, Der Leviathan in der Staatslehre des Thomas Hobbes, Hamburg, 1938, S. 72 ff. R. Höhn, Otto von Gierkes Staatslehre und unsere Zeit, Hamburg 1936, erwähnt unser Problem nicht; doch wäre es aufschlußreich, auch dieses Problem einmal im Lichte der Thesen Höhns zu erörtern.

lichen Verpflichtung in die innerstaatliche Gesetzgebung. Zitelmanns Formulierung der Frage ist hier sehr anschaulich und typisch: Er fragt: wie kann etwas als Norm gelten, wenn es nicht einem bestimmten einzelnen Staat, und zwar seiner Gesetzgebung angehört? Das scheint ihm so einleuchtend und zwingend, daß er daraufhin das internationale Privatrecht dem für alle Staaten geltenden Völkerrecht zuweist; freilich einem Völkerrecht, dessen „Unvollkommenheit“ er selbst in seiner berühmten Bonner Rektoratsrede von 1919 geschildert hat, und zwar auf Grund von Argumenten, die sofort erkennen lassen, daß für ihn eigentlich doch nur das innerstaatliche Gesetzesrecht „vollkommenes“ Recht ist.

Dem heutigen gesetzesstaatlichen Denken ist es selbstverständlich, daß alles innerstaatliche Recht auch staatliches, d. h. vom Staat gesetztes oder doch ermächtigtes Recht ist. Ist dem so, dann hat die innerstaatliche Unterscheidung von öffentlichem und privatem Recht mit der Unterscheidung von Völkerrecht und Landesrecht nichts zu tun. Für eine von der heutigen Lage ausgehende statische Betrachtung — und eine solche Betrachtungsweise ist nicht nur berechtigt, sondern muß auch den Ausgangspunkt der Erörterung bilden — ist das in der Tat unbestreitbar. Doch glaube ich nicht, daß damit schon alle rechtswissenschaftlichen Seiten dieses wichtigen Problems erschöpft sind. Denn der Aspekt ändert sich sofort, wenn wir von der statischen Betrachtung des heutigen status zu einer dynamischen Betrachtung der Rechtsentwicklung übergehen. Dann zeigt sich, daß der in der Trennung von Völkerrecht und Landesrecht, zwischenstaatlichem und internationalem Recht liegende Dualismus mit dem in der Trennung von öffentlichem und privatem Recht liegenden Dualismus doch in einem höchst interessanten geschichtlichen Zusammenhang steht, der theoretisch wie praktisch von Bedeutung werden kann. Die beiden Unterscheidungen, deren Verhältnis hier interessiert, bewegen sich nämlich offensichtlich um den gleichen begrifflichen Angelpunkt und um eine gemeinsame Begriffsachse, nämlich den Begriff des Staates; sie haben außerdem einen gemeinsamen Gegenbegriff, und zwar den des Common Law oder Gemeinrechts, im Sinne eines nicht spezifisch staatlichen und nicht nach Öffentlich und Privat aufgeteilten, einheitlichen Rechts[1]. Rechtsgeschichtlich wird man daher fragen müssen, wieweit — infolge dieses gemeinsamen, beide Dualismen tragenden Staatsbegriffes — der Dualismus von zwischenstaatlichem und innerstaatlichem Recht dem innerstaatlichen Dualismus von öffentlichem und privatem Recht parallel verläuft, und ob gieser dop-

[1] Die Bedeutung des Wortes „Common Law“ ist großen Verschiedenheiten und Veränderungen unterworfen. Für den rechtswissenschaftlichen Zweck der folgenden Darlegung genügt die Herausstellung der beiden für unseren Zusammenhang wesentlichen Merkmale: Nicht-Staatlichkeit und Nicht-Aufgespaltenheit. Im übrigen verweise ich auf meinen Aufsatz zum Deutschen Juristentag 1936 „Aufgabe und Notwendigkeit des deutschen Rechtsstandes“ (Deutsches Recht, Jahrgang 6, Mai 1936, S. 181 ff.), sowie aus dem umfangreichen angelsächsischen Schrifttum, auf die interessanten und, wie mir scheint, richtigen Klarstellungen von W. P. M. Kennedy in Some Aspects of the Theories and Workings of Constitutional Law, New York 1932, S. 34 ff.

pelte Dualismus nicht durch gegenwärtige Tendenzen der Rechtsentwicklung in Frage gestellt wird.

Edwin D. Dickinson hat in einem außerordentlich interessanten Aufsatz „Changing Concepts and the Doctrine of Incorporation" (American Journal of International Law 1932, S. 239—260) — ein Aufsatz, der in der umfangreichen Literatur über das Problem „Völkerrecht und Landesrecht" doch wohl nicht genügend beachtet ist — an der Hand anschaulicher Präzedenzfälle aus der englischen Praxis gezeigt, daß das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht nur aus den fundamentalen Rechtsvorstellungen der Zeit begriffen werden kann. Im 18. Jahrhundert wurde das Völkerrecht, auf Grund naturrechtlicher Vorstellungen des Common Law, ohne weiteres als ein Teil des Landesrechts angesehen, es war „a part of the Law of the Land". Die Staatlichkeit des Rechts ist hier infolge der herrschenden gemeinrechtlichen Vorstellungen noch nicht entscheidendes Begriffsmerkmal. Common Law und Naturrecht können ineinander übergehen. Hier gibt es daher auch kein Transformations- oder Einverleibungsproblem; auch das „Quellen"problem ist ein wesentlich anderes, weil kein staatliches Rechtssetzungsmonopol besteht. Je straffer die staatliche Zentralisation und die staatliche Gesetzgebungsmacht sich vollenden, um so nachdrücklicher erhebt sich für die staatliche Justiz und Verwaltung und für das darauf sich aufbauende positivistische Rechtsdenken das Problem der „Quelle" im Sinne des formalen Geltungsgrundes. Jetzt wird die „Umschaltung" aus dem einen Rechtskreis in den anderen die Kernfrage. Worte und Begriffe, wie Umschaltung, Transformation, Inkorporation, Einverleibung, auctoritatis interpositio und am prägnantesten die von G. A. Walz geprägte Formulierung „Geltungserstreckung" zeigen, wie sehr hier alles ganz auf die formale Frage der „Geltung" abgestellt ist. In der praktischen Wirklichkeit kann die auctoritatis interpositio des staatlichen Gesetzgebers eine sehr verschieden große Bedeutung haben und oft nicht mehr als einen bloß konstruierten, ja fingierten Vorgang darstellen. Theoretisch und formal aber ist sie immer „konstitutiv".

Die dualistische Begriffsbildung ist ganz staatlich-dezisionistisch. Sie beruht nämlich erstens auf der Vorstellung, daß alles Recht staatlicher Wille ist, und hat zweitens nur den Konflikts- und Kollisionsfall, d. h. den Fall eines Widerspruchs zwischen völkerrechtlicher und landesrechtlicher Norm im Auge. Ihre Fragestellung ist daher, im Gegensatz zu allem echten Common-Law-Denken, nicht inhaltlich und nicht darauf gerichtet, ob das Völkerrecht ein Teil des Landesrechts ist, sondern geht nur auf den formalen „Geltungsgrund", ungenau auf die „Quelle". Es ist keine Frage, daß dieses staatlich-dezisionistische Denken über das gemeinrechtliche Common-Law-Denken gesiegt hat. Auch die angelsächsischen Gerichte haben sich dem angepaßt und wenden völkerrechtliche Normen auf Grund einer mehr oder weniger deutlichen landesrechtlichen „Geltungserstreckung" an. Aber der Sieg dieses spezifisch staatlich-dezisionistischen Denkens ist mehr der Sieg einer Fragestellung als der Sieg einer inhaltlichen Antwort. Das liegt

in der Logik des Dezisionismus selbst begründet[1]. Die Antwort ergibt sich hier eigentlich automatisch aus der dualistischen Fragestellung von selbst, weil diese eben ganz auf den staatlichen Willen und auf den Kollisionsfall bezogen ist. Daß ein nationaler staatlicher Richter im Kollisionsfall das nationale staatliche Recht anzuwenden hat, ist ganz selbstverständlich und liegt in der staatlichen Stellung und der staatlichen Gebundenheit des Richters als eines vom Staat beauftragten staatlichen Amtsträgers begründet. Ein kirchlicher Richter würde im analogen Fall nichtkirchliches Recht ebenfalls auf Grund einer Geltungserstreckung des kirchlichen Rechts anwenden. Ebenso selbstverständlich würde, wenn es wirklich einen über- oder zwischenstaatlichen internationalen Richter gäbe, für diesen im Kollisionsfalle das internationale Recht vorgehen. Nur ist das Übergewicht und die Selbstverständlichkeit staatlichen Rechtsdenkens so groß, daß es einen solchen nichtstaatlichen, übernationalen Richter heute nirgendwo gibt. Die Richter der Cour Permanente de Justice Internationale im Haag sind heute noch Staatsangehörige ihres Heimatstaates und diesem zur Treue und zum Gehorsam verpflichtet. Soweit ihr internationales Amt ihnen in dieser Hinsicht eine größere Freiheit gibt, beruht das nur auf einer Zumessung durch ihren nationalen Heimatstaat. Solange sie englische, amerikanische, französische, italienische Staatsangehörige bleiben, müssen sie sich in einem ernsthaften Konflikt oder Kollisionsfall zwischen nationalem und internationalem Recht für das nationale staatliche Recht entscheiden. Sonst geraten sie in einen Raum der Internationalität und Zwischenstaatlichkeit, dessen Luft für ein isoliertes Individuum heute doch wohl noch zu kalt und zu dünn ist. Eine dezisionistisch auf das Handeln eines staatlich ermächtigten und staatlich gebundenen Richters im Kollisionsfall gerichtete Fragestellung kann nur nach dem formalen Geltungsgrund fragen und muß von selbst bei der formalen Staatlichkeit und bei der alleinigen Maßgeblichkeit des staatlichen Gesetzesbefehls landen.

Das staatlich-dezisionistische Denken hat im 19. Jahrhundert über das Common-Law-Denken gesiegt. Der Sieg des sog. „Positivismus" ist nur der Sieg dieser Denkweise[2]. Das Völkerrecht wird dadurch staatlicher Wille, der sich in typischer Weise durch einen als Vertrag oder Gewohnheit entscheidenden Konsens äußert. Das innerstaatliche Recht wird ebenfalls staatlicher Wille, der sich hier in typischer Weise durch ein staatliches Gesetz äußert. Merkwürdig ist dabei, daß es in beiden Hinsichten zu einem Dualismus kommen konnte. Man sollte meinen, die unwiderstehliche Macht des staatlichen Willens müßte nach außen wie nach innen, völkerrechtlich wie innerstaatlich, zu einer unbedingten Einheitlichkeit führen. Es hat auch nicht an Versuchen gefehlt, nach beiden Seiten hin diesen Monismus zu

[1] Weiteres bei Carl Schmitt, Über die drei Arten des rechtswissenschaftlichen Denkens, Hamburg 1934 (Darlegung der Verschiedenheit von normativistischem, dezisionistischem und konkretem Ordnungsdenken); dazu jetzt G. A. Walz, Artgleichheit gegen Gleichartigkeit, die beiden Grundprobleme des Rechts. Hamburg 1938 (Schriften der Akademie für Deutsches Recht), S. 19.

[2] Über die drei Arten des rechtswissenschaftlichen Denkens, a. a. O. S. 29 ff.

konstruieren. Hierzu sei als neueres Beispiel für den ersten Dualismus das Buch von Ludwig Schecher, Deutsches Außenstaatsrecht, Berlin 1931, für den zweiten Dualismus Kelsens bekannte normativistische Theorie von der juristischen Gleichheit des öffentlichen und privaten Rechts erwähnt. Das Geltungsdenken ist eben immer formal und führt infolgedessen logisch immer zu formalen, die Besonderheiten der konkreten Ordnungen mißachtenden Identitäten. Die Praxis aber hat unbeirrt an beiden Dualismen festgehalten. Gerade in einem Land, das den Staatsgedanken zuerst in aller Schärfe entwickelt hat, in Frankreich, wurde auch die innerstaatliche Unterscheidung von öffentlichem und privatem Recht am schärfsten und folgerichtigsten herausgebildet, mit einer dualistischen Aufspaltung der innerstaatlichen Gerichtsbarkeit in Zivilgerichte und Verwaltungsgerichte. Nicht in allen Staaten des 19. Jahrhunderts ist diese saubere Aufteilung so folgerichtig zu Ende gebildet worden, aber sie ist doch meistens ebenfalls vorhanden.

Ebenso merkwürdig ist es, daß bei dieser Ausbildung des innerstaatlichen Dualismus die Frage nach der Rangordnung von öffentlichem und privatem Recht in der Sache sonderbar zwiespältig beantwortet wird. Formal ist auch hier die Entscheidung sehr einfach: Geltungsgrund und „Quelle" allen Privatrechts liegen im staatlichen Verfassungsrecht, also im öffentlichen Recht. Jus privatum sub tutela juris publici. Aber für einen folgerichtigen Konstitutionalismus steht doch gerade das Verfassungsrecht in der Sache wiederum im Dienst von „Freiheit und Eigentum", und zwar von Freiheit und Eigentum des einzelnen Privaten. Der formale Geltungsgrund hat hier, ebensowenig wie im Völkerrecht, die inhaltliche Frage nicht entscheiden können. Was die form- und begriffsbildende Kraft angeht, hinsichtlich der juristischen Ausbildung und hinsichtlich der wissenschaftlichen Wertschätzung, wird dem Privatrecht und seiner Wissenschaft in Wirklichkeit meistens der höhere Rang zugeschrieben. Es bestimmt die Struktur des rechtswissenschaftlichen Denkens. G. A. Walz hat recht, wenn er sagt: „Vor dem Forum des Privatrechts mußte sich der Publizist juristisch legitimieren[1]." Den meisten Fachjuristen erscheint das öffentliche Recht als eine wechselnde, schnell veränderliche Angelegenheit, während sie das Privatrecht in seinen Grundzügen und Grundbegriffen für „ewig" halten.

Dieses handgreifliche Mißverhältnis von formaler Geltungsüberlegenheit des öffentlichen und fachlicher Überlegenheit des privaten Rechts bedarf einer Erklärung. Der Hauptgrund scheint mir darin zu liegen, daß das Privatrecht, hinter der Fassade der formalstaatlichen Geltungskonstruktionen und unter dem Dualismus von Öffentlich und Privat, in Wirklichkeit eben doch als ein gemeines Recht, als latentes Common Law im Sinne der alten Nichtstaatlichkeit und Einheitlichkeit weiterlebt. Das mag sich in den verschiedenen Ländern, die den Dualismus von öffentlichem und privatem Recht kennen, außerordentlich verschieden äußern, ist aber in irgendeiner

[1] Artgleichheit gegen Gleichartigkeit, a. a. O S. 21.

Weise doch erkennbar vorhanden. In Deutschland z. B. war die Aufteilung in öffentliches und privates Recht stets mit der Vorstellung verbunden, daß das private Recht und die private Gerichtsbarkeit etwas vom gemeinen Recht und von der gemeinrechtlichen Gerichtsbarkeit behalten hat und der Dualismus von Öffentlich und Privat nicht bis in die letzten Wurzeln des Rechts hineinging. Die Gerichte der privatrechtlichen zivilen Gerichtsbarkeit sind immer in einem besonderen Sinne als „ordentliche" Gerichte empfunden worden; diese Gerichte haben auch, trotz des § 13 des deutschen Gerichtsverfassungsgesetzes, der ihre Zuständigkeit auf privatrechtliche Streitigkeiten beschränkt, immer in weitem Maße auch über öffentlich-rechtliche Ansprüche und Streitigkeiten entschieden und trotz der Trennung von öffentlichem und privatem Recht den Gedanken einer zugrunde liegenden, latent gemeinrechtlichen Rechtseinheit niemals völlig preisgegeben. Die rechtsgeschichtliche und positiv-rechtliche Ausführung dieser wichtigen Behauptung muß ich mir hier versagen. Ich erwähne nur ein anschauliches Beispiel: wenn das Deutsche Reichsgericht bis auf den heutigen Tag an seiner Zuständigkeit für die zweifellos öffentlich-rechtlichen sog. Aufopferungsansprüche aus §§ 74, 75 der Einleitung zum Allgemeinen Landrecht festhält[1], so tut es damit im Grunde nichts anderes, als daß es die auf Common-Law-Vorstellungen vom Eigentum beruhende Praxis des preußischen Obertribunals weiterführt. Es geht mit „historischen" oder mit Rechtsschutzargumentationen über die Unterscheidung von öffentlichem und privatem Recht hinweg. Aber auch in anderen Ländern, in denen diese Unterscheidung logisch folgerichtig gehandhabt wird, gilt das Privatrecht wenigstens als die eigentliche Heimat der Rechtswissenschaft und des Rechtsdenkens. Der sogenannte „Allgemeine Teil" der Rechtslehre wird wesentlich vom Privatrecht her bestimmt. Die Rechtswissenschaft ist, schon infolge ihrer in der Natur der wissenschaftlichen Tätigkeit liegenden Freiheit und Unabhängigkeit, am besten imstande, den gemeinrechtlichen Gedanken wachzuhalten, daß das Recht nicht nur staatlicher Befehl, sondern auch „ratio" und logos ist. Die „principaux systèmes juridiques du monde", von denen Art. 9 des Statut de la Cour Permanente de Justice Internationale vom 16. Dezember 1920 spricht, und die dort neben den „grandes formes de la civilisation" genannt werden, dürften ebenfalls in der Hauptsache von privatrechtlichen Begriffen und deren Wissenschaft her bestimmt sein. Der Bericht des Comité consultatif, der die Fassung dieses Art. 9 formuliert hat, sagt ausdrücklich, daß mit diesen „hauptsächlichen juristischen Systemen der Welt" nicht etwa die verschiedenen Systeme des Völkerrechts gemeint sind, sondern die Verschiedenheit der nationalen, innerstaatlichen Ausbildung und Prägung, die „éducations juridiques distinctes", die Verschiedenheit der Denkweise, die in der Maßgeblichkeit von Präzedenzfällen, wie in angelsächsischen Ländern, gegenüber den dem französischen Rechts-

[1] Vgl den Beschluß des Großen Zivilsenats für Zivilsachen vom 16. November 1937 und dazu die Glosse von Werner Weber in der Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht 1938, S. 133 ff.

denken charakteristischen „déducations logiques" bestehen[1]. Schließlich sind auch umgekehrt die „allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts" zu einem großen Teil das, was man in unserem Sinne Gemeinrecht nennen kann. Wenn man daraufhin systematisierende Zusammenstellungen dieser allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts betrachtet[2], wird man zumindest drei Viertel ihrer Begriffe, Sätze und Normen als Teile einer allgemeinen Rechtslehre im Sinne eines von europäischen Juristen getragenen Gemeinrechts ansehen können.

Diese „allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts" gelten innerstaatlich und zwischenstaatlich in der Sache als Common Law unter dem Vorbehalt, daß sie nicht durch eine positive Bestimmung des innerstaatlichen Rechts abgelehnt werden. Die Betonung der auctoritatis interpositio bedeutet hier nur die Herausarbeitung eines für den Konfliktsfall geltenden Vorbehalts. Im sogenannten Internationalen Privatrecht finden wir entsprechende Vorbehalte und Konstruktionen. Ich meine dabei nicht so sehr den inhaltlich bestimmten Vorbehalt des „Ordre Public", sondern den auch hier herrschenden Dualismus von Inhalt oder Gegenstand auf der einen, Geltungsgrund und Quelle auf der anderen Seite. Fragistas hat das am klarsten so formuliert: Das IPR. ist seinem Gegenstand nach internationales Recht, der Quelle nach aber grundsätzlich staatliches Recht. Über diesen Satz ist auch das erschienene, sehr tüchtige Buch von Fritz Reu[3] nicht hinausgekommen. Es weiß aus seinem staatlichen Positivismus heraus mit in der Sache gemeinrechtlichen Begriffen wie „juge naturel" nichts anzufangen und drängt Vorstellungen wie die einer „Kulturgemeinschaft" oder „Rechtsgemeinschaft" ins Unjuristische und bloß Gedankliche ab. In dieser Weise spricht es vom „Gedanken einer zwischenstaatlichen Rechts- und Kulturgemeinschaft" (S. 20) oder davon, daß „sich in allen Kulturstaaten ein im großen und ganzen ähnliches und gleichwertiges Verfahren zur Lösung von Privatrechtsstreitigkeiten herausgebildet" hat (S. 30); von einer „im großen und ganzen in Friedenszeiten herausgebildeten gemeinschaftlichen Zuständigkeitsordnung" (S. 81); von den „annähernd gleichgestalteten, den gleichen Rechtsschutz gewährleistenden Einrichtungen in allen Kulturstaaten" (S. 86); in § 606 der deutschen ZPO. (Zuständigkeit der deutschen Gerichte für die Scheidung von Ausländerehen) wird ein „Bekenntnis zur zwischenvölkischen Rechtspflegegemeinschaft" gefunden (S. 141) usw. Aber über allen diesen Gemeinsamkeiten schwebt das dezisionistische Entweder-Oder von Staatlichkeit oder Nichtstaatlichkeit und damit der Dualismus von Gegenstand und Geltungsgrund, der den Dualismus von Zwischenstaatlich und Innerstaatlich widerspiegelt. Bei

---

[1] Vgl. den Kommentar von Graf B. Schenk von Stauffenberg, Statut et Règlement de la Cour Permanente de Justice Internationale (Institut für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Berlin 1934, S. 41).

[2] Z. B. das von V. Bruns herausgegebene „Handbuch der Entscheidungen des Ständigen Internationalen Gerichtshofs", Berlin 1931, oder die „Rechtsprechung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs von Karl Schmid, Berlin 1932.

[3] Die staatliche Zuständigkeit im internationalen Privatrecht (Marburg 1938).

der Eigenart gerade des internationalen Privatrechts wirkt dieser Dualismus hier besonders äußerlich, weil hier die Substanz eines europäischen Gemeinrechts weit mehr als im Völkerrecht ohne weiteres sichtbar ist. Auch da, wo bestehende Institutionen dieses Gemeinrechts einen neuen Inhalt bekommen, wie Ehe und Familie durch die Rassengesetzgebung, wird diese europäische Gemeinschaft keineswegs verneint. Ich habe in einem Vortrag über „Die nationalsozialistische Gesetzgebung und der Vorbehalt des ordre public im Internationalen Privatrecht[1]“ gezeigt, in welchem Maße die deutsche Gesetzgebung hier durchaus „defensiven“ Charakter hat, und wenn Fritz Reu in seinem Buche (S. 81) bemerkt, es gebe angriffslustige und, wie er sagt, „bescheidene“ internationale Privatrechte, so hätte er in jenem Vortrag einiges zu diesem Thema finden können. Sobald mit der Vorstellung einer „Familie der europäischen Nation“ als einer konkreten Ordnung Ernst gemacht werde, muß auch die lebendige Substanz gemeinsamer, nicht ausschließlich staatlich gesetzter Rechtsbegriffe und Institutionen, mit anderen Worten ein Gemeinrecht anerkannt werden. Dann zeigt sich, daß der Dualismus von staatlich und nichtstaatlich auf den bloßen Konfliktsfall beschränkt, also ein spezifisch dezisionistisch-formaler Gedanke ist.

Diese Wirklichkeit eines substanzhaft noch vorhandenen Gemeinrechts wird allerdings im Internationalen Privatrecht meistens als unpolitisch empfunden, so daß bei einem inhaltlichen Gegensatz der in Betracht kommenden Normen im allgemeinen der Vorbehalt des „Ordre public“ als Sicherheitsventil genügt. Anders liegt das Problem im Völkerrecht, namentlich auf dem eigentlich politischen Gebiet, im Kriegs- und Neutralitätsrecht. Vielleicht können hier einige Andeutungen, die nur als Anregungen gemeint sind, zum Bewußtsein bringen, wie sehr die Vorstellung einer durchgängigen Sphäre des Privatrechts völkerrechtlich von Bedeutung ist. Die sogenannte kontinentale Auffassung des Krieges, die grundsätzlich zwischen Kombattanten und Nicht-Kombattanten unterscheidet, setzt diese innerstaatliche Unterscheidung einer öffentlichen von einer privaten Rechtssphäre voraus. Auch hier müßte die dualistische Konstruktion die Rechtslage dahin auffassen, daß sie den Gegenstand jener Unterscheidung als internationales, den Geltungsgrund aber als innerstaatliches Recht behandelt, was offenbar den Kern der Sache nicht trifft. Entsprechendes gilt im Neutralitätsrecht. Die Regelung des 5. Haager Abkommens vom 18. Oktober 1907 (insbesondere Art. 16—18) unterscheidet bekanntlich ausdrücklich zwischen der Neutralität des Staates als solchen und den Handlungen neutraler Personen, d. h. der Staatsangehörigen neutraler Staaten und erblickt im privatrechtlichen Handeln dieser Staatsangehörigen zum Beispiel in der Übernahme von Kriegslieferungen oder der Gewährung von Darlehen an eine kriegführende Macht keine Verletzung der völkerrechtlichen Neutralitätspflicht des neutralen Staates. Ob sich das angesichts der

---

[1] Gehalten am 28. November 1935 in Berlin in der Sitzung der International Law Association, veröffentlicht in der Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht, 1936, S. 204 f.

totalstaatlichen Gesamtentwicklung oder angesichts der Entwicklung zur landesgesetzlichen Regelung der Neutralität, zum Beispiel durch das Neutralitätsgesetz der Vereinigten Staaten von Amerika von 1937 halten läßt[1], ist eine weitere Frage. Jedenfalls ist in jener Regelung des Haager Neutralitätsabkommens vom 18. Oktober 1907 der innerstaatliche Dualismus von öffentlichem und privatem Recht als ein Teil der Völkerrechtsordnung vorausgesetzt. Im Seekriegsrecht, namentlich für Blockade- und Prisenrecht, ist die gleiche Voraussetzung in noch weit höherem Maße fundamental. Das bisherige Seekriegsrecht beruht in dieser Hinsicht auf dem Gedanken, daß der Staat seinen Staatsangehörigen für Handel und Schiffahrt eine Privatsphäre beläßt und daher für Handlungen seiner Staatsangehörigen, die zu diesem privaten Handel gehören, nicht verantwortlich ist. Der einem neutralen Staat angehörende private Unternehmer handelt, wenn er eine Blockade bricht oder Konterbande führt, ganz auf eigene Gefahr; er handelt aber weder strafbar, noch völkerrechtswidrig; er ist auch kein Pirat. Die innerstaatliche Unterscheidung von Staatlich und Privat erstreckt sich hier, über den Kopf des staatlichen Rechts hinweg, in den völkerrechtlichen Raum hinein und führt zu einem unmittelbaren Kontakt der beiden Sphären, nämlich der des blockierenden oder kriegführenden Staates mit der des privaten Schiffseigners neutraler Staatsangehörigkeit. So kommt es, daß gerade im Prisenrecht die Vorstellung eines nicht spezifisch staatlichen Rechts unausrottbar ist und die staatlich dualistische Lehre hier auf ganz besondere Hemmungen und Schwierigkeiten stößt. G. A. Walz hat allerdings in seinem „Völkerrecht und staatliches Recht" den Nachweis geführt, daß auch die englischen Prisengerichtshöfe das völkerrechtliche Prisenrecht als nationales englisches Recht (in der Ausdrucksweise von Walz: als „englisches Völkerrecht im formellen Sinne") anwenden, daß also auch hier das internationale Prisenrecht vom nationalen Prisengerichtshof nur auf Grund einer nationalen „generellen Erstreckungsklausel" angewandt wird. Das ist aber nur ein Anwendungsfall des mit der dualistischen oder, nach Walz, pluralistischen Fragestellung von selbst gegebenen Ergebnisses. Hinter allen solchen formalen Geltungserstreckungen bleibt doch der Gedanke lebendig, daß gerade hier, im Prisenrecht, der nationale Gerichtshof unmittelbar Völkerrecht und nicht innerstaatliches Recht anwendet. Walz nennt die gerade hier herrschenden Vorstellungen „reichlich verworren" (S. 285). Das sind sie gewiß. Ich erkläre das daraus, daß die formale staatlich-dezisionistische Fragestellung das Wesen der Sache nicht erschöpft. Die Begründung, die das englische Prisengericht seiner Entscheidung des Zamora-Falles (1916) gegeben hat, ist hierfür besonders lehrreich. Zwar wird der Gedanke, daß der Richter das internationale Recht auf Grund einer nationalen Geltungserstreckung anwendet, klar ausgesprochen. Darin

[1] Friede, Das amerikanische Neutralitätsgesetz von 1937 in Bruns', Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, VII (1937), S. 760 (betont, daß ein innerstaatliches Gesetz das zwischenstaatliche Neutralitätsrecht nicht ändere) und Eckhardt, Das Neutralitätsgesetz der Vereinigten Staaten von 1937, a. a. O. VIII (1938), S. 231 f.

liegt die Anerkennung der dualistischen (bzw. pluralistischen) Auffassung, wie das von Walz (a. a. O., S. 285) unwiderleglich dargetan worden ist. Dennoch bleibt ein starker Rest einer ganz anders gearteten, gemeinrechtlichen Vorstellung wirksam und lebendig. Das englische Prisengericht sagt in dieser seiner Begründung nämlich, daß ein Prisengerichtshof als ein „municipal court" das internationale Recht, das er anwendet, nur „in one sense" als „a branch of municipal Law" anwende und fährt dann unmittelbar nachher fort: „but a court which administers international law must ascertain and give effect to a law which is not laid down by any particular state, but originates in the practice and usage long observed by civilized nations in their relations towards each other or in express international agreement". Der dualistische Gegensatz vom Gegenstand und Geltungsgrund, Inhalt und Form, zeigt sich hier in seiner ganzen ungelösten und unbefriedigenden Problematik.

Der Dualismus von Völkerrecht und Landesrecht ist gewiß nicht derselbe wie der von öffentlichem und privatem Recht. Trotzdem hängen beide in der rechtsgeschichtlichen Entwicklung durch die Vorstellung einer spezifischen Staatlichkeit des Rechts und durch den gemeinsamen Gegensatz gegen den Gedanken eines Gemeinrechts zusammen. Überall, wo eine starke Bewegung gegen die Gleichsetzung des Rechts mit dem staatlichen Gesetz auftritt, werden daher beide Dualismen gleichzeitig problematisch. Alle Bemühungen, sei es das Gemeinrecht eines einzelnen Volkes, sei es ein inhaltlich substantielles Gemeinrecht europäischer Völker, zu entwickeln, müssen damit beginnen, daß die solchen Dualismen zugrunde liegenden Voraussetzungen und Fragestellungen kritisch geprüft werden. Das ist ein erster Schritt zu einem wirklichen, die dezisionistische Alternative von Staatlichkeit und Nichtstaatlichkeit überwindenden Gemeinrecht. Darin liegt auch der Sinn meiner Ausführungen. Ich würde es für einen wichtigen Erfolg halten, wenn es gelänge, die Aufmerksamkeit meiner Fachgenossen auf den rechtsgeschichtlichen Zusammenhang der beiden Dualismen und auf ihren gemeinsamen Gegensatz, den Gedanken eines Common Law, hinzulenken. Damit wäre das sachlich-wissenschaftliche Ziel dieses meines Aufsatzes erreicht, dessen persönliches Motiv darin besteht, an der Ehrung eines führenden Meisters unserer Wissenschaft des internationalen Rechts mit diesen durch ihn angeregten juristischen Darlegungen teilzunehmen.

34. Neutralität und Neutralisierungen (1939)

Zu Christoph Steding „Das Reich und die Krankheit der europäischen Kultur"

Die Krankheit der europäischen Kultur, von der Christoph Steding in seinem Buche[1] spricht, ist der reichsfeindliche Geist der Neutralisierung und Entpolitisierung. Der Geist der Neutralität bedient sich der Begriffe

[1] Hamburg 1939, Hanseatische Verlagsanstalt.

Kultur, Fortschritt, Bildung, unpolitische Wissenschaft und anderer, ähnlicher Vorstellungen als wirksamer Mittel im Kampf gegen ein starkes Reich in der Mitte Europas. Er macht aus der Politik eine Antithese gegen alles Geistige und Kulturelle und aus einer schwachen, zum Kriegsschauplatz vorausbestimmten Mitte Europas ein ethisches und ästhetisches Ideal. In der Schweiz, den Niederlanden und Skandinavien, aber auch innerhalb Deutschlands hat er zahllose Vorkämpfer und Verbündete gefunden. Städte wie Basel und Amsterdam sind seine Residenz. Namen wie Burckhardt, Nietzsche, Langbehn, Stefan George, Thomas Mann, Siegmund Freud, Huizinga und Karl Barth erscheinen in dieser kulturellen Front, deren letzter Sinn Entpolitisierung, Neutralisierung, Entscheidungslosigkeit, Nihilismus und letztlich Bolschewismus ist. Ein starkes Deutschland in der Mitte Europas, wie das nationalsozialistische Dritte Reich, ist in den Augen dieser Kulturkämpfer der eigentliche Feind. Gegen ihn richtet sich ein mit einem großen Aufgebot von angeblich unpolitischen, rein geistigen Waffen geführter säkularer Kampf, hinter dessen angeblicher Geistigkeit aber das ganz konkrete politische Interesse der westlichen Demokratien steht.

Walter Frank hat dieses Buch mit einer Würdigung des im Jahre 1938 im Alter von 35 Jahren verstorbenen Verfassers eröffnet und ihm darin ein Denkmal gesetzt, dessen großer Wirkung sich wohl niemand entziehen kann. Steding war bisher nur durch seine 1932 (bei Korn in Breslau) erschienene Abhandlung „Politik und Wissenschaft bei Max Weber“ bekannt geworden. Er hatte damit große Aufmerksamkeit hervorgerufen und eine ungewöhnliche Fähigkeit bewiesen, den politischen Kern wissenschaftlicher und abstrakter Thesen und Haltungen sichtbar zu machen. Man braucht seine hervorragende, packende, immer konkrete und doch immer durchdringend wissenschaftliche Analyse Max Webers nur einmal mit der vor kurzem in Paris erschienenen Abhandlung über den gleichen Gelehrten von M. Weinreich zu vergleichen, um die Überlegenheit Stedings sofort zu sehen. Nach mehrjähriger einsamer Arbeit liegt jetzt dieses nachgelassene Werk vor, dessen Horizont und Dimensionen, dessen Entscheidungskraft und Gedankenfülle Staunen erregen muß, dem aber ebenso sichtlich die strenge, tektonische Durcharbeitung fehlt. Infolgedessen ist vieles fragmentarisch, unsystematisch und subjektivistisch, sogar impressionistisch; Abschweifungen und Wiederholungen, bloße Einfälle und Ausfälle, Wichtiges und weniger Wichtiges stehen nebeneinander, und das Ganze wirkt mehr wie der erste Wurf zu einem zyklopischen Bau als wie eine gut durchkonstruierte Architektur. Da Steding selbst mit großer Strenge seinen neutralistischen Gegnern Mangel an Konstruktivität, an System und an Architektur zum Vorwurf macht, wird es diesen sehr leicht werden, das ganze Werk ihres Feindes als eine höchstens psychologisch interessante Skizze, im übrigen aber als eine maß- und uferlose Begriffszerdehnung hinzustellen. Und da in dem Buch zahlreiche Empfindlichkeiten aller Art verletzt werden und nicht nur Thomas Mann und Karl Barth, sondern z. B.

auch Kierkegaard, Bachofen, Nietzsche und Stefan George in der kulturellen Gegen-Reichsfront erscheinen, überdies nicht nur Schweizer, Holländer und Skandinavier, sondern auch Schwaben (z. B. S. 238), Schleswiger (S. 111, 242), Balten (242), Hamburger (268) und Frankfurter (245) sich gekränkt fühlen können, so ist das Buch geeignet, eine merkwürdig zusammengesetzte Gegenfront gegen sich auf den Plan zu rufen, die sich an die offensichtlichen Schwächen und Blößen hält und versuchen wird, den tapfern Steding mit einem empörten „Richtet nicht, damit ihr nicht gerichtet werdet" zu erledigen. Lassen wir uns dadurch nicht beirren und suchen wir vielmehr den Reichtum seines nachgelassenen Werkes für uns fruchtbar zu machen. Es sind bekanntlich nicht die Schlechtesten, gegen die sich die heterogensten Koalitionen zusammenfinden.

Das Buch ist keine juristische Arbeit und will, trotz mancher rechtswissenschaftlichen Hinweise, keine fachlich juristischen Darlegungen geben. Es stellt aber einen unmittelbar und sogar spezifisch verfassungs- und völkerrechtlichen Begriff, nämlich den der Neutralität und der Neutralisierung, in einer alle Gebiete umfassenden, echt politischen und daher totalen Betrachtungsweise in den Mittelpunkt und macht ihn durch viele beziehungsreiche Darlegungen und Beispiele überaus anschaulich. Dadurch ist es auch für den rechtswissenschaftlichen Forscher nicht nur anregend, sondern auch schöpferisch. Unseren früheren rechtswissenschaftlichen Untersuchungen hatte sich die grundlegende Bedeutung und die Stufenfolge der Neutralisierungen und Entpolitisierungen bereits vor Jahren aufgedrängt[1], und wer den deutschen Kampf gegen den Geist des Genfer Völkerbundes und seine Jurisprudenz und das Problem der „Verschweizerung" aus den Jahren der Hochkonjunktur dieser Tendenzen und aus der geistigen Situation des Jahres 1925, von der Steding ausgeht, auf Grund eigener Erfahrung kennt[2], wird wohl auch von seinem Fache aus das Recht haben, sich der großen Bestätigungen und Steigerungen zu erfreuen, die dieser geniale Torso enthält, ebenso wie er, auf der anderen Seite, aus der besonderen Lage und Verantwortung des Rechtsgelehrten, ergänzende Hinweise und Präzisierungen anbringen darf. Beides dient ja nur dem unaufhaltsam weitergehenden Kampf, in dem das Buch Stedings eine große Waffenschmiede ist. Niemand darf sich darüber täuschen, in welchem Maße dieser Kampf einer angeblich unpolitischen Wissenschaft sich heute täglich steigert. Im allergrößten, totalsten Stil vermehren die westlichen Demo-

---

[1] Siehe meine Rede über „Das Zeitalter der Neutralisierungen und Entpolitisierungen" vom Oktober 1929, veröffentlicht in der Europäischen Revue, Dezember 1929, sowie als Anhang zur zweiten Ausgabe meines Begriffs des Politischen (München 1931) in unserer Sammlung oben Nr. 15, S. 120 f.; ferner die Ausführungen in Kap. 4 meines Buches „Der Leviathan" (Hamburg 1938) S. 61 ff., 64. Über die innerstaatliche Lehre von der neutralen Gewalt: Der Hüter der Verfassung (Tübingen 1931) S. 78ff. (Die innenpolitische Wendung vom neutralen zum totalen Staat) und S. 132 ff. (Die verfassungsrechtliche Lehre von der neutralen Gewalt, dem sog. *pouvoir neutre*) in unserer Sammlung oben Nr. 17, S. 146.

[2] Die Kernfrage des Völkerbundes, Berlin 1926, S. 64, dazu die Besprechung von G. v. Below, Schmollers Jahrbuch, Bd. 50 S. 866.

kratien die geistige Rüstung für ihren „gerechten Krieg". Hier scheinen sie noch zu glauben, in der Offensive zu sein. Auch das wissenschaftliche Ansehen und die respectability berühmter Juristen werden hier als Kampfmittel eingesetzt. Diejenigen deutschen Rechtswahrer, denen der Sinn eines solchen Kampfes noch verschlossen sein sollte, verweise ich auf den Aufsatz von J. W. Garner im Januar-Heft 1939 des „American Journal of International Law": „The Nazi proscription of german professors of international law", mit seinen Beschimpfungen Deutschlands und seinem unzweideutigen Schluß. Vielleicht genügt das, um jedem von uns den Intensitätsgrad der gegenwärtigen weltpolitischen Auseinandersetzung zu dokumentieren und ihm die eigene Situation zum Bewußtsein zu bringen.

I.

Die innerstaatlich-verfassungsrechtliche Neutralisierung von Staat und Regierung

Die Geschichte der europäischen Staatswerdung ist eine Geschichte der Neutralisierung konfessioneller, sozialer und anderer Gegensätze innerhalb des Staates. Der Staat selbst, als eine machina machinarum, war seinem Wesen nach neutral und konnte auf die Dauer nichts anderes sein. Der liberale Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts führte diesen Neutralisierungsprozeß weiter, indem er auch die staatliche Regierung erfaßte und den absoluten Fürsten in ein neutrales, von der aktiven Regierung abgetrenntes Staatsoberhaupt verwandelte. Es ist bezeichnend, daß die Theorie und die Formel vom König als „neutraler Gewalt", vom pouvoir neutre, durch den aus Lausanne stammenden Romantiker Benjamin Constant nach der Niederlage Napoleons I. im Jahre 1814 aufgestellt wurde[1]. Die Spitze der Staatsgewalt wird dadurch von der Regierung abgetrennt. Aus dem mit dem Staate sich identifizierenden absoluten Monarchen wird eine innenpolitisch indifferente Größe, die nicht einmal in dem Gegensatz von Regierungs- und Oppositionspartei Stellung nehmen darf. Der in der Teilung steckende Kern einer Wahrheit, nämlich die Unterscheidung von auctoritas und potestas, kommt nur gelegentlich zur Auswirkung.

Die verfassungsgeschichtliche Bedeutung dieser Lehre und die Praxis des neutralen Staatsoberhaupts sind bisher noch nicht, wie sie es verdienten, in einer erschöpfenden Gesamtdarstellung in den großen Zusammenhang der innerpolitischen Geschichte des 19. Jahrhunderts eingefügt worden. Im Zwielicht ihrer innenpolitischen Neutralität haben die verschiedenen konstitutionellen Könige und Staatspräsidenten im 19. und 20. Jahrhundert oft sehr verschiedene Rollen, gute und böse, gespielt, und manche Methoden „indirekter Gewalt" ausgebildet, die nach Lage der innenpolitischen Verhältnisse nützlich und vorteilhaft sein konnten. Institutionell aber tritt in diesem System der neutralen Gewalt immer ein neutralisierter „Staatschef" einem politischen „Regierungschef" gegenüber

[1] Der Hüter der Verfassung, 1931, S. 132/33.

und darf dieser „Staatschef“, solange es konstitutionell korrekt zugehen soll, nicht offen und direkt aktiv werden. Er darf, bei dieser Teilung der Funktionen, nicht regieren, sondern nur ausgleichend und vermittelnd über den Gegensätzen schweben. Il règne et ne gouverne pas. Alle europäischen Verfassungen haben diese Teilung der Regierung auf einen passiven Staatschef und einen aktiven Regierungschef in irgendeiner Form angenommen: England, Frankreich, Belgien, Italien, die deutschen konstitutionellen Monarchien und die Monarchien des Balkans. Dieses dualistische Regierungsschema steht, wenn auch nur als äußerlicher Rahmen und Fassade, heute noch überall dort in Geltung, wo man nicht, wie im Deutschen Reich, aus dem Führergedanken alle Folgerungen gezogen hat. Auch das Verfassungsrecht des heutigen faschistischen Italien behält die Teilung bei. Sie ist ein Kernstück des Konstitutionalismus und entspricht seiner innersten Folgerichtigkeit.

In Deutschland war die politische Theorie des 19. Jahrhunderts und die mit ihr zusammengehende nationalliberale Geschichtsschreibung und Verfassungsgeschichte bemüht, gerade an diesem Punkt der inneren Folgerichtigkeit des Konstitutionalismus zu entgehen, indem sie die konstitutionelle von einer parlamentarischen Monarchie scharf zu trennen suchte. Seit dem Siege des Konstitutionalismus in Preußen, seit 1848, wurde immer wieder betont, daß der König von Preußen, im Gegensatz zum englischen oder belgischen König, trotz der konstitutionellen Verfassung und gerade als konstitutioneller Monarch selber regiere und daß die deutsche konstitutionelle Monarchie als Verfassungstypus sich von den parlamentarischen Monarchien des liberalen Westens eben dadurch unterscheide, daß der deutsche konstitutionelle Monarch selber aktiv die Politik bestimme. Diese Antithese von konstitutionell-monarchischer und parlamentarisch-monarchischer Regierung wurde durch Stahl Jolson — dessen Erfolg hier nicht anders und nicht geringer ist als auf anderen Gebieten zum Beispiel der von Heinrich Heine oder von Karl Marx — auch dem König selbst und den preußischen Konservativen suggeriert, die darin den rettenden Damm gegen die Überflutung durch den westlichen Konstitutionalismus gefunden zu haben glaubten. Die Antithese war, logisch betrachtet, Unsinn, weil auch, und zwar in höherem Grade, die parlamentarische Monarchie eine konstitutionelle ist; in ihrer institutionellen Durchführung ist sie nur ein Schrittmacher auf dem Wege zur völligen Parlamentarisierung geworden; in ihrer psychologischen und propagandistischen Wirkung aber hatte sie die Bedeutung einer beruhigenden Kompromißformel, hinter der sich der mit dem Konstitutionalismus notwendig verbundene Prozeß der Neutralisierung des Monarchen ungehindert weiter entwickeln konnte, bis sein Ergebnis im Herbst 1918 offen zutage trat, um dann in der Weimarer Verfassung eine etwas posthume, dafür aber wirklich restlose Erfüllung zu finden.

Der innenpolitischen Denkweise und der Vorstellungswelt des deutschen 19. Jahrhunderts allerdings leuchtete die Antithese ohne weiteres ein. Wer außer dem König soll denn regieren, wenn nicht das Parlament, das heißt

der Parteiführer der Parlamentsmehrheit regiert? Die politischen Tagesmeinungen aller bürgerlichen Parteien, auch der konservativen und der freikonservativen, konnten sich im Grunde nichts anderes denken. Manche Äußerungen Bismarcks bestätigten diese Auffassung, und der allerhöchste Erlaß vom 4. Januar 1882 gab ihr eine Art Sanktion[1]. Die staatsrechtliche Wissenschaft und die allgemeine Staatslehre bewegten sich in denselben Begriffsgeleisen und standen, wie Rudolf Smend richtig bemerkt[2], den eigentlichen *arcana imperii* der überaus komplizierten Verfassung des Zweiten Reiches viel zu fern, als daß sie gegenüber einem offiziell gewordenen Begriffsschema etwas anderes hätten denken können. Befreien wir uns also einen Augenblick von der Suggestion dieser Antithese und achten wir lieber auf das wirkliche Verhalten und die wirklichen Vorstellungen der regierenden Kaiser des Zweiten Reiches und einiger anderer Persönlichkeiten, von denen man annehmen kann, daß sie die Arkana des Reiches und die innersten Bereiche seiner Verfassungswirklichkeit aus näherer Wahrnehmung kannten als die Parlamentarier und Professoren dieser Epoche. Dann zeigt sich bald, daß jene Lehre vom nicht-neutralen, konstitutionellen deutschen Monarchen vielleicht für den preußischen Staat einen gewissen taktischen Sinn haben konnte, daß sie aber gegenüber der Reichsregierung des Zweiten Reiches in jeder Hinsicht versagt hat und höchstens geeignet ist, die Tatsache zu verschleiern, daß durch die bundesstaatliche Verteilung der Regierung auf Reich und Preußen und die unwiderstehlich fortschreitende Neutralisierung der Reichsregierung auch der Staat Preußen in diesen Neutralisierungsprozeß hineingezogen wurde.

1. Das deutsche Kaiserreich der Verfassung Bismarcks hatte nicht nur kein „verantwortliches" Staatsoberhaupt, sondern auch keinen wirklich regierenden Kaiser. Wilhelm I. wollte schon für Preußen ein „konstitutionell korrekter" Monarch sein. Aber seine königliche Macht in Preußen war stark, die Armee gehorchte nur ihm, und das Beamtentum war ihm treu. Als König von Preußen hatte er nicht etwa einen wirklichen Regierungschef, auch keinen Premierminister zur Seite, sondern ein Kollegium von Ministern, unter denen jedenfalls der Kriegsminister und der Finanzminister ihren eigenen Standpunkt durchsetzen konnten und, was das in einem solchen Verfassungsaufbau wichtigste Recht ist, den Zugang zum König hatten. Der Ministerpräsident war bekanntlich nur Vorsitzender des Ministerrates, nur primus inter pares. Die großen Monarchen haben zu allen Zeiten gewußt, was das Premierministersystem für ihre königliche Macht[3] bedeutet. Trotz dieser starken Stellung des Königs mußte es in

[1] Über die Ablehnung der Trennung von *règner* und *gouverner* hat sich Bismarck am 24. Januar 1882, bei der Erörterung des Erlasses vom 4. Januar 1882, ausführlich geäußert.

[2] Der Einfluß der deutschen Staats- und Verwaltungsrechtslehre des 19. Jahrhunderts auf das Leben in Verfassung und Verwaltung, Deutsche Rechtswissenschaft, Bd. IV (1939) S. 33.

[3] Die Mahnung Ludwigs XIV. an seinen Sohn und seine Nachfolger lautet: «Quant aux personnes qui devoient seconder mon travail, je résolus, sur toutes choses, de ne prendre point de premier ministre; et, si vous m'en croyez, mon fils, et tous vos

Preußen zu einem Verfassungskonflikt kommen, der im Jahre 1866, dank glücklicher Ereignisse, siegreicher Kriege und außenpolitischer Erfolge, überbrückt und verdeckt werden konnte[1]. Alles verfassungsrechtliche und innenpolitische Denken der Jahrgänge und Generationen, die diesen preußischen Konflikt erlebt haben, hat von ihm seine Prägung erhalten. Keiner, am wenigsten Bismarck, hat das Gefühl dafür verloren, daß der Konflikt in der Tiefe weiterging. Die Reichsverfassung Bismarcks brachte viele, nicht leicht zu durchschauende Verlagerungen und Balancierungen der Macht und der Zuständigkeiten zwischen Preußen und dem Reich. Das allgemeine Wahlrecht wurde, wie andere liberale Forderungen, im Reich, aber nicht in Preußen Wirklichkeit; der Liberalismus wurde sozusagen auf das Reich abgeladen, während Preußen seinen Staat, sein Heer und seine Verwaltung vor dem Liberalismus in Sicherheit gebracht zu haben glaubte[2]. Der Zwiespalt von Liberalismus und Konservativismus wurde dadurch in gefährlichster Weise zu einer innenpolitischen Verschiedenheit von Reich und Preußen. Die ungelöste Frage des preußischen Verfassungskonflikts: Wer entscheidet über die Heeresstärke und den Umfang der Rüstung? also die Frage nach dem Verhältnis von Wehrwesen (nicht „Wehrordnung" wie E. R. Huber sagt) und parlamentarischem Budgetrecht, wurde auch jetzt nicht beantwortet, aber doch von Preußen weg verlagert, so daß sich der Konflikt jedenfalls in Preußen nicht wiederholen konnte. Das Heer blieb preußisch, aber das Heeresbudget war Sache des Reichstags; zugleich verblieben die wichtigsten Einnahmequellen, die direkten Steuern, insbesondere die Einkommensteuer, den Einzelstaaten, also auch Preußen. Nur wenn dieses Verteilungssystem immer vor Augen steht, ist die Verfassungsgeschichte des Zweiten Reiches verständlich und läßt es sich begreifen, daß zum Beispiel Fragen wie die des Tabakmonopols eine so ungeheure innenpolitische Bedeutung erhalten konnten. Aber trotz dieser Verlagerungen blieb jene ungelöste Konfliktsfrage nach der Entscheidung über die Anpassung der Heeresstärke an die wechselnden politischen Verhältnisse

---

successeurs après vous, le nom en sera pour jamais aboli en France, rien n'étant plus indigne que de voir de l'un côté toute la fonction, et de l'autre le seul titre de roi.»

[1] Die Auffassung, daß der preußische Verfassungskonflikt von 1862—1866 keine Entscheidung gebracht hat, habe ich in meiner Abhandlung „Staatsgefüge und Zusammenbruch des Zweiten Reiches", Hamburg 1934, vertreten. Die inzwischen erschienenen Behandlungen dieser wichtigen Frage durch K. Kaminski, Verfassung und Verfassungskonflikt in Preußen 1862—1866, Kieler Dissertation 1938, und Ernst Rudolf Huber, Heer und Staat, Hamburg 1938, S. 208 f., scheinen mir eher eine Bestätigung zu enthalten. Gegenüber den Einwendungen E. R. Hubers verweise ich vorläufig auf die im Text folgenden Ausführungen, indem ich mir eine ausführliche Darlegung meines Standpunktes vorbehalte. Vgl. auch J. Heckel in seinem soeben erschienenen systematischen Werk „Wehrverfassung und Wehrrecht des Großdeutschen Reiches" Bd. I Hamburg 1939 S. 40 Anm. 16, S. 52.

[2] Die Einrichtung eines Gerichtshofes für Kompetenzkonflikte bestand daher nicht im Reich, sondern nur in den Ländern, vgl. dazu Deutsche Juristen-Zeitung 1934 S. 777 und Werner Weber in der Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht 1937 S. 363 ff. Zum Problem der Erhebung des Konflikts im Zweiten Reich: Albrecht Wagner, Der Kampf der Justiz gegen die Verwaltung in Preußen, Hamburg 1936 S. 174 f.

offen; sie blieb im Hintergrund immer das alles beherrschende Problem, das sich bei jeder Heeresvorlage drohend fühlbar machte. „Es entsteht jedesmal", sagte Bismarck am 11. Januar 1887 im Reichstag, „aus der Diskussion dieser Frage" (nämlich der Friedenspräsenzstärke des Heeres) „eine gewisse Krise, ich will nicht sagen ein Konflikt, aber die Besorgnis vor einem Konflikt. Es entsteht jedesmal die Frage: Was ist denn rechtens, wenn eine Vereinbarung nicht zustande kommt?"

Bismarck ist es unter großen Mühen gelungen, mit wechselnden Parteien eine das Budget bewilligende Reichstagsmehrheit zustande zu bringen. Was bedeutet diese mit Recht gerühmte Leistung für die verfassungsgeschichtliche Lage und die Konstruktion des Zweiten Reiches? Sie beweist, daß im Reich weder das konstitutionelle Staatsoberhaupt, der Kaiser, noch ein parlamentarischer Parteiführer der Volksvertretung regierte, sondern ein Dritter, der allein verantwortliche Reichskanzler und Regierungschef Bismarck. Leider mußte er die Grundlagen seiner Regierungsmöglichkeit immer von neuem zusammensuchen: beim Kaiser, beim Bundesrat, in Preußen, bei den Landesfürsten, bei den verschiedenartigsten Reichstagsparteien. Weil Bismarcks persönliche Autorität und diplomatische Gewandtheit dieser eigentümlichen Zwischenlösung einer konstitutionellen Regierung gewachsen war, kam die Tatsache nicht zum Bewußtsein, daß diese Zwischenlösung in Wirklichkeit bereits eine besonders komplizierte, aber auch besonders weit getriebene Form der innenpolitischen Neutralisierung bedeutete. Die bewunderungswürdige Leistung, mit fortwährend wechselnder innenpolitischer Grundlage zu regieren, ist Bismarck gelungen. Er konnte sich weder auf eine feste und zuverlässige von ihm geführte Partei, noch auf einen Stand oder eine Klasse, noch auf eine sonstige Organisation stützen, auch nicht auf die Größe, die später in typischer Weise die Grundlage und der Träger einer neutralen Gewalt werden sollte, nämlich auf Heer und Beamtentum. An das preußische Heer kam er, als eine zivile Größe, überhaupt nicht heran; ein Reichsbeamtentum gab es kaum, ganz abgesehen davon, daß Bismarck die Bürokratie verachtete; Heer und Beamtentum waren staatlich-preußisch, und eben dadurch der Reichsregierung als solcher entzogen. Schließlich aber mußte selbst ein genialer Staatsmann wie Bismarck an solchen Regierungsmöglichkeiten verzweifeln. Das beweisen sowohl die sogenannten Staatsstreichpläne von 1890 als auch seine parlamentsfreundlichen Äußerungen nach seiner Entlassung. Die Rolle eines ohne eigene Macht ausgestatteten, zwischen einem unverantwortlichen Monarchen und einer heterogenen Parlamentsmehrheit „verantwortlich" regierenden, selbständigen Dritten war auf die Dauer nicht zu halten.

Der Kaiser Wilhelm I. hat Bismarck regieren lassen und keinen Versuch gemacht, im Reich aktiv zu werden und ein persönliches Regiment durchzusetzen. Wilhelms II. Versuche aber, das unsichtbare Gefängnis eines neutralen Reichsoberhauptes zu sprengen und ein der offiziellen deutschen Theorie entsprechender, wirklich selbst regierender, aktiver Monarch zu

sein, sind so traurig und in einer so peinlichen Weise mißlungen, daß sich an diesem Mißerfolge die Wirklichkeit der Verfassungslage in einer geradezu erschütternden Weise enthüllt. Im Widerstand gegen solche wirklichen oder vermeintlichen Versuche eines persönlichen Regiments und in dem Bestreben, den Kaiser über seine konstitutionellen Grenzen zu belehren und ihn zu einer neutralen Größe zu erziehen, waren sich in kritischen Augenblicken alle Parteien von rechts bis links, Konservative und Liberale, Föderalisten und Unitarier, plötzlich einig. Während der sogenannten Novemberkrisis 1908, die aus Anlaß der Veröffentlichungen im „Daily Telegraph" vom 28. Oktober 1908 entstand, haben nicht etwa nur der Bundesrat und die Parteien des Reichstags, einschließlich der Konservativen Partei, gegen dieses Aktivwerden des Monarchen Stellung genommen, sogar das Preußische Staatsministerium faßte am 10. November 1908 einstimmig einen Beschluß, in dem es den Herrn Reichskanzler und Ministerpräsidenten bat, „Seiner Majestät auch namens des Staatsministeriums über den Ernst der Lage und die Notwendigkeit Vortrag zu halten, daß Seine Majestät alles vermeiden wollen, was eine ähnliche Kritik herausfordern würde"[1]. Der Kaiser persönlich wollte auch in Wahrheit durchaus konstitutionell korrekt sein. „Habe ich jemals einen einzigen Schritt getan, der als Eingriff in unsere Staatsverfassung aufgefaßt werden könnte?" fragte er einmal den Fürsten Eulenburg[2]. Seine eigene Auffassung von der verfassungsmäßigen Stellung eines deutschen Kaisers hat er in seinen „Ereignissen und Gestalten aus den Jahren 1878 bis 1918"[3] auf das klarste formuliert. „Gestützt darauf, daß der Kanzler nach der Verfassung allein die Verantwortung für die auswärtige Politik zu tragen hat, schaltete und waltete er (der Reichskanzler) frei nach Belieben. Das Auswärtige Amt durfte mir nur mitteilen, was dem Kanzler paßte, so daß ich oft über wichtige Angelegenheiten nicht informiert worden bin. Daß das überhaupt möglich war, liegt an der Reichsverfassung." Im Anschluß an diese verfassungsgeschichtliche Feststellung fügt der Kaiser eine verfassungsrechtliche Darlegung über das Verhältnis von Kaiser und Kanzler nach der Reichsverfassung von 1871 im allgemeinen an, wobei er betont, daß er hier nicht über sein Verhältnis zu Herrn von Bethmann persönlich, „sondern ganz unpersönlich über die Schwierigkeiten in dem Verhältnis des deutschen Kaisers zu den Reichskanzlern" spreche, „die ihren Grund in der Reichsverfassung hatten". Unter den sechs Punkten, die er zu diesem Thema aufstellt, kommen hier besonders vier in Betracht, die wörtlich zitiert seien:

2. Der Kaiser hat auf die auswärtige Politik nur insoweit Einfluß, als der Kanzler ihm einräumt.

3. Der Kaiser kann seinen Einfluß geltend machen im Wege der Diskussion, Information, Anregung, durch Vorschläge und die Berichterstattung über seine auf

[1] Vgl. die anschauliche und lehrreiche Darstellung dieser Krise bei H. E. Feine, Das Werden des deutschen Staates, Stuttgart 1936, S. 370 ff.

[2] Johannes v. Haller, Aus dem Leben des Fürsten Philipp zu Eulenburg-Hertenfeld, 1924, S. 255/56.

[3] Leipzig und Berlin 1922, S. 116—118.

Reisen empfangenen Eindrücke, die dann als Ergänzung zu den politischen Berichten der Botschafter oder Gesandten der Länder, die er persönlich besuchte, gilt.

5. Verfassungsmäßig hat der Kaiser kein Mittel, den Kanzler und das Auswärtige Amt zur Annahme seiner Ansichten zu zwingen; er kann den Kanzler nicht zu einer Politik veranlassen, die dieser nicht verantworten zu können glaubt; besteht der Kaiser auf seiner Auffassung, so kann der Kanzler seinen Abschied anbieten oder fordern.

6. Auf der anderen Seite besitzt der Kaiser kein verfassungsmäßiges Mittel, den Kanzler und das Auswärtige Amt an einer Politik zu hindern, die er für bedenklich oder falsch hält; es bleibt ihm, wenn der Kanzler auf seiner Auffassung besteht, nur übrig, zum Kanzlerwechsel zu schreiten; jeder Kanzlerwechsel ist aber eine schwierige, in das Leben der Nation tief eingreifende Prozedur und deshalb in Zeiten politischer Verwicklung und Hochspannung äußerst bedenklich, eine ultima ratio, die um so gewagter ist, als die Zahl der für diesen anormal ausgewachsenen Posten geeigneten Männer sehr gering ist.

Soweit der Kaiser selbst. Dieser verfassungsrechtlichen Klarstellung eines Staatsoberhauptes, das 30 Jahre regiert hat, wird man einen gewissen authentischen Charakter nicht absprechen können. Der Kaiser versichert, „es sein ein Beweis völliger Unkenntnis der früheren deutschen Reichsverfassung", den Kaiser für alles allein verantwortlich zu machen, wie das „seitens kritischer Besserwisser und nörgelnder Umstürzler" geschehen sei. Ich glaube nicht, daß diese verfassungsrechtliche Auffassung des Kaisers eine bloß nachträgliche Konstruktion ist, die nur dazu dienen soll, die Verantwortlichkeit für das Unglück des Weltkrieges von ihm abzuwälzen. Sie ist keine bloße Ausrede. Vielmehr haben, wie eben erwähnt, viele bittere persönliche Erfahrungen der Vorkriegszeit den deutschen Kaiser des Zweiten Reiches zu dieser, der konstitutionalistischen Folgerichtigkeit entsprechenden Neutralität allmählich erzogen und über die wahre Bedeutung der Formel von den persönlich regierenden deutschen Monarchen gründlich belehrt. Daraus erklärt sich auch die neutrale Haltung, die er während des Weltkrieges, insbesondere in den kritischen Jahren 1916 bis 1918, im wachsenden Maße angenommen hat, bis er schließlich, wie v. Moser in seiner anschaulichen Schilderung sagt, zum bloßen „Allerhöchsten Zuhörer und Zuschauer der Weltbegebenheiten" geworden war. Besser als mit diesen Worten läßt sich das Ideal eines monarchischen pouvoir neutre nicht umschreiben. Der deutsche Kaiser des Weltkrieges übte nicht einmal die Rolle eines höchsten, die Meinungsverschiedenheiten und Gegensätze der politischen und der militärischen Führung entscheidenden Schiedsrichters aus, so daß bereits damals, 1917/18, auf militärischem Gebiet der Generalfeldmarschall v. Hindenburg, der Chef des Generalstabes, unter dem Obersten Kriegsherrn in eine Art von konstitutioneller Position hineinwuchs, während Erich Ludendorff, unter dem Namen eines Generalquartiermeisters, der aktive Befehlshaber war. Trotz der Stellung als Oberster Kriegsherr, trotz des angeblichen Unterschiedes eines aktiven, deutsch-konstitutionellen Monarchen von einem passiven, englisch- oder belgisch-parlamentarischen Monarchen, hat der deutsche Kaiser des Zweiten Reiches nicht regiert, und zwar, wie er selbst sagt, deshalb nicht, weil ihm die Reichsverfassung das nicht erlaubte. Es ist eine Frage für sich, ob es politisch vernünftig war, so konstitutionell zu bleiben. Aber man darf die damalige

Macht konstitutionalistischer Rechtsüberzeugung auch nicht unterschätzen, und diejenigen, die sie haben bilden helfen, sind die letzten, die hier Anklagen erheben dürfen. Man wird auch das Risiko einer Verletzung solcher Rechtsüberzeugungen nicht verkennen, an dem schließlich doch alle, innenpolitisch vielleicht richtigen und sogar notwendigen sogenannten „Staatsstreichpläne" seit 1890 gescheitert sind. Unbestreitbar ist aber, daß sich in allen entscheidenden Augenblicken des Zweiten Reiches die Formeln und Redensarten von dem aktiv regierenden, konstitutionellen deutschen Monarchen als unwahr erwiesen haben.

Und was war der Gedanke, der in der Seele des Kaisers auftauchte, als im November 1918 das Reich zusammenbrach, dessen Thron er seit 30 Jahren innehatte? Diese auf die Schrecksekunde gerichtete Fragestellung scheint mir verfassungsgeschichtlich richtiger und zu echteren Erkenntnissen zu führen, als alles, was konservative oder liberale Theoretiker des deutschen Staatsrechts uns vom deutschen Monarchen erzählen. „Den Bürgerkrieg", sagt der Kaiser in seiner Schilderung des November 1918 in den „Ereignissen und Gestalten" (S. 243), „wollte ich meinem Volk" ersparen. Falls meine Abdankung tatsächlich das einzige Mittel war, um Blutvergießen zu verhindern, so wollte ich der Kaiserwürde entsagen, nicht aber als König von Preußen abdanken, sondern als solcher bei meinen Truppen bleiben." Auch wenn diese im Text der „Ereignisse und Gestalten" gesperrte Stelle nicht bedeuten soll, daß der Kaiser es für möglich hielt, das Reich im Notfall zu abandonnieren und sich auf den Staat Preußen zurückzuziehen, ist eine solche im Augenblick der höchsten Gefahr auftauchende Trennung von deutschem Kaisertum und preußischem König- und Heerführertum doch erstaunlich und ein wichtiges Symptom für den inneren Zwiespalt der Verfassungskonstruktion des Zweiten Reiches.

2. Zu denjenigen, die die Verfassungs-Arcana des Zweiten Reiches kannten, wird man Friedrich v. Holstein und den Fürsten Philipp zu Eulenburg rechnen dürfen. Ich greife beide heraus, nicht weil sie etwa besonders sympathisch sind, sondern erstens weil sie zur Zeit ihres größten Einflusses einen Punkt besetzt hielten, der ihnen vorzügliche Beobachtungen aus nächster Nähe ermöglichte; zweitens weil man sie als gute Beobachter einschätzen darf, ohne Rücksicht darauf, ob sie im übrigen bedeutende Politiker waren oder nicht; und drittens, weil sie ihre Äußerungen, auch wenn diese taktisch bestimmt waren, untereinander im Schutze der Vertraulichkeit und nicht in einer von Schlagworten und Redensarten beherrschten Öffentlichkeit getan haben. Von Holstein möchte ich hier nur seine Äußerungen aus dem Jahre 1896 erwähnen, in denen er von den „Reichsstreichplänen" spricht[1]. Diese Formulierung ist vorzüglich; sie ist treffender und, wenn ich so sagen darf, eingeweihter als die im allgemeinen übliche, auch in dem Titel des Buches von Egmont Zechlin übernommene

[1] Johannes von Haller, a. a. O. S. 191, 193, 196.

Ausdrucksweise „Staatsstreichpläne“[1]. Denn es handelte sich in der Tat um die Verfassung des Reiches in ihrem Gegensatz zu der des Staates Preußen und um das Problem einer neutralen oder nicht neutralen Reichsregierung. Die im Hintergrund immer gleiche Konfliktsmöglichkeit hat Holstein ebenso bemerkt wie die innerlich schwankende Haltung des Kaisers, der durch harte Belehrungen zum Konstitutionalismus erzogen wurde. „Schien der Reichstag nicht einig, so drohte man mit dem Reichsstreich, deuteten die Fürsten an, daß sie für einen solchen nicht zu haben seiu würden, so sprach die Umgebung, inklusive Köller, von einer starken Regierung, die lediglich durch eigene Kraft auch ohne Reichstag würde bestehen können.“ Holstein hat bekanntlich 1895/96 gegen die persönliche und direkte Politik des Kaisers gearbeitet. Er sah damals schon, 20 Jahre vor ihrer Verwirklichung, keine andere Möglichkeit mehr als die Parlamentarisierung der Reichsregierung. Er hielt es auch für sicher, daß der Kaiser gegenüber dem Reichstag keinerlei Unterstützung bei den übrigen Fürsten finden werde, daß aber, wenn er versuchen wollte, gegen diese mit Gewalt vorzugehen, „einfach Rußland und Frankreich sich einmischen würden“[2]. Fürst Philipp zu Eulenburg hat in einem bei Haller (S. 382) abgedruckten Brief vom 28. September 1919 auseinandergesetzt, warum er sich den Plänen Holsteins, die persönliche Regierungsweise des Kaisers unmöglich zu machen, entgegenstellte, nämlich deshalb, weil der Kaiser wahrscheinlich nach kurzer Zeit gegenüber dem Parlament die Rolle des Volksbeglückers hätte übernehmen wollen, und zwar diesesmal mit seinen Kollegen, das heißt den anderen Landesherren, und weil das dann ein „Ende mit Schrecken“ geworden wäre.

Der Fürst Eulenburg hat bereits im Jahre 1894 Darlegungen über die innenpolitischen Verhältnisse des damaligen Deutschen Reiches gemacht, die als eine meisterhafte Diagnose der wahren Verfassungslage anzusehen sind und die für unseren Zusammenhang, die Entwicklung zu einer neutralen Reichsregierung, besondere Bedeutung haben. Einmal weil sie, wie mir scheint mit Recht, nachdrücklich hervorheben, daß das Geheimnis von Bismarcks Regierungsmöglichkeiten nur darin lag, daß es nicht der König war, der regierte, und dann, weil in aller Schärfe gesehen ist, daß „der König von Preußen nicht preußisch-reaktionärer Kaiser“ sein kann. „Ich glaube“, sagt der Fürst Eulenburg in einem Brief an Holstein vom 2. Dezember 1894 (Haller, S. 170 ff.), „daß sich die schwere Mißstimmung herangebildet hat, weil die lange Regierung eines Mannes, der nicht der König war, viel zu intensiv den liberalen, das heißt den

[1] Egmont Zechlin, Staatsstreichpläne Bismarcks und Wilhelm II. 1890, 1894, Stuttgart und Berlin 1929. Unter dem Stichwort „Staatsstreich“ sind im Bismarck-Lexikon von Albrecht Graf zu Stolberg-Wernigerode, Berlin 1936, zahlreiche verstreute einschlägige Stellen des Bismarck-Schrifttums genannt. Eine wesentlich andersgeartete, aber originelle dritte Art von „Streichen“ hat übrigens Hans v. Bülow entdeckt, indem er eine von seinem Freunde Franz v. Liszt komponierte (Graner) Messe als einen „Kirchenstreich“ (coup d'église) bezeichnete.

[2] Friedrich v. Holstein, Lebensbekenntnis, herausgegeben von Helmuth Rogge, Berlin 1932, S. 157 (Brief vom 5. August 1891).

parlamentarischen Gedanken — oder nennen wir ihn auch nur den konstitutionellen — in Preußen gefördert hat, als daß die gebildeten Stände es noch ohne innere Auflehnung ertragen könnten, wenn ein König selbst regieren will . . . Im Reich begreift man überhaupt nichts anderes mehr als den Parlamentarismus. Die Macht des Adels, der Stände ist dort (nämlich im Reich, das heißt außerhalb Preußens) bereits 300 Jahre eher gebrochen als in Preußen. Der Liberalismus, ja der Demokratismus steckt dem gesamten Reich in den Knochen, und ein deutscher Kaiser, der selbst regiert, ist dem Reich noch viel unverständlicher, als ein selbstregierender König es in Preußen heutzutage ist. Im Reich ist daher der Regierer, der kein Kaiser war, während nahezu 20 Jahren den Deutschen wirklich das geworden, was ein demokratischer Historiograph in späteren Zeiten einmal nennen wird ‚der vom Schicksal bestimmte Führer der Deutschen auf der Bahn des politischen Fortschritts'". Der Fürst Eulenburg klagt darüber, daß „die Kombination des regierenden Staatsmannes und des schlafenden Heldenkaisers", die in der Aufrichtung des Bismarckschen Reiches lag, das alte preußische Königtum ruiniert habe, und daß ein Kaiser, der als Selbstregierer auftrete, die Partie nur gewinnen könne, wenn ihm ein „glücklicher Krieg das nötige Prestige" verleihe. In einem Brief an Bülow vom 16. Januar 1897 (Haller, S. 212) sieht er als Ausweg „ein stark einheitliches Ministerium hervorragender Fachleute". Deutlicher konnte die neutrale Gewalt als einzige noch bleibende Regierungsmöglichkeit nicht zum Ausdruck gebracht werden.

Der Sinn unserer Zitierungen Holsteins und Eulenburgs ist nicht etwa der, zwei höchst problematische Größen des Wilhelminischen Zeitalters zum Range verfassungsgeschichtlicher Kronzeugen zu erheben, sondern — gegenüber den Kompromiß- und Trostformeln des deutschen Konstitutionalismus — durch kennzeichnende Äußerungen wirklicher Eingeweihter die Verfassungslage des Zweiten Reiches zum Bewußtsein zu bringen. In jeder ernsten Lage stellt man fest, daß die Regierungskonstruktion dieses Reiches in Wirklichkeit nur noch die Alternative einer neutralen Gewalt oder einer parlamentarischen Regierungsgewalt, nicht aber die Wahlmöglichkeit zwischen einem aktiv regierenden Monarchen und einer parlamentarischen Regierung in sich enthielt. Im übrigen ist jene Äußerung Eulenburgs über das Fachministerium als Ausweg vereinzelt. Auch er hielt im Ernstfall bereits 1894 den Parlamentarismus für die einzig noch denkbare Regierungsform, wie das im Herbst 1918 die ausnahmslos herrschende Ansicht geworden war. Die Weimarer Verfassung von 1919 brachte dann den konstitutionell vorschriftsmäßig neutralisierten Staatspräsidenten, der aber doch, als es schließlich nur noch „tolerierte" parlamentarische Regierungen gab, nach der Selbsterledigung des parlamentarischen Regierungssystems, gerade in seiner auf Heer und Beamtentum gestützten Neutralität die Möglichkeit fand, zu einer legalen Überleitung auf einen völlig neuen Verfassungsboden, den des nationalsozialistischen Reiches, die Hand zu geben. Diese Entwicklung ist noch zu sehr in Erinnerung und auch ver-

fassungsgeschichtlich so bekannt, daß ich hier nur daran zu erinnern brauche[1].

Christoph Steding spricht nicht von dieser verfassungsrechtlichen Lehre und Praxis der neutralen Gewalt. Das ist zu bedauern. Keiner hätte wie er die großen gesamteuropäischen Zusammenhänge der Entwicklung des „pouvoir neutre" im 19. Jahrhundert in ihrer geistes- und kulturgeschichtlichen Symptomatik und ihren weitverzweigten Einflüssen ans Tageslicht der Wissenschaft fördern können. Aber für den verfassungsgeschichtlich erfahrenen Leser ist sein Werk auch so, wie es vorliegt, in dieser Hinsicht bedeutungsvoll. Es faßt die geistigen und kulturellen Neutralisierungen nur als Auswirkungen einer im Kern politischen Entscheidung und Stellungnahme auf. Dadurch wird erkennbar, wie tief der Neutralisierungsprozeß seit dem 19. Jahrhundert bis in das Innerste Deutschlands vorgedrungen ist. Der Dualismus und Zwiespalt der Verfassung des Zweiten Reiches, die „Dialektik" des Kompromisses, auf dem die preußische und die Reichsverfassung beruhten, sind Steding bewußt und von ihm, bei aller Bewunderung für Bismarck und sein Werk und ohne jemals in eine Reichsfeindschaft zu verfallen, in aller Bestimmtheit offen ausgesprochen (S. 131). Das „Zwischenreich" datiert er infolgedessen von 1890 bis 1918 (S. 64, 89, 112, 131, 449 u. a.). Dadurch nimmt er eine verfassungsgeschichtlich notwendige Periodisierung vor, die geeignet ist, viele konstitutionalistisch-konservative und nationalliberale Irrtümer und Illusionen über die wahre Verfassungslage des Zweiten Reiches zu beseitigen. Das Kapitel „Die Neutralisierung des Reiches von Wilhelm II. zu Gustav Stresemann (1890 bis 1925)" ist leider nur sehr kurz (S. 85 bis 94) und im Vergleich zu anderen Darlegungen geistes- und kulturphilosophischer Art ganz aphoristisch. Doch ist auch hier die Gesamtschau treffend und zum Beispiel das Bündnis der neutralisierenden mit den föderalistischen Tendenzen richtig gesehen. Vielleicht können unsere obigen Ausführungen über den verfassungsgeschichtlichen Neutralisierungsprozeß im Kaiserreich zu der Erkenntnis beitragen, daß auch in den skizzenhaften und nur andeutenden Teilen des Stedingschen Werkes ein bedeutender und fruchtbarer Grundgedanke enthalten ist, der dem Sachkundigen einer rechtswissenschaftlichen Disziplin die Beschäftigung mit diesem Werk in reichem Maße lohnt.

II.

Zwischenstaatlich-völkerrechtliche Neutralität und Neutralisierung

Daß ein zur Völkerrechtsgemeinschaft gehörender Staat in einem Kriege zwischen anderen Staaten neutral bleiben kann, gehört zu seiner völkerrechtlichen Existenz. Die Neutralität ist ein Grundbegriff der heutigen Völkerrechtsordnung. Nicht nur deshalb, weil, praktisch gesehen, wirkliche und starke Neutrale die besten Garanten und Hüter des Völker-

[1] Vgl. die verfassungsgeschichtliche Darstellung bei E. R. Huber, Verfassung, Hamburg 1937, S. 15 ff.

rechts sind[1] und, wie der Weltkrieg in den Jahren 1917/18 gezeigt hat, ein Völkerrecht des Krieges ohne starke Neutrale wertlos ist. Eine auf unabhängige Staaten gegründete Völkerrechtsgemeinschaft hat vielmehr den Kern ihrer konkreten Ordnung darin, daß es selbständige Staaten sind, die diese Gemeinschaft bilden, nicht andere Gebilde, seien es Kirchen, Klassen, Orden, Parteien oder irgendwelche sonstigen, der Staatsqualität entbehrenden Organisationen. Das Völkerrecht setzt bei jedem Staat ein Mindestmaß innerer staatlicher Organisation und äußerer Widerstandskraft voraus. Staatliche Selbständigkeit und Unabhängigkeit bewähren sich darin, daß der Staat aus eigener Entscheidung und auf eigene Gefahr Krieg führt oder nicht führt, d. h. im Kriege Dritter neutral bleibt. Der Krieg aber hat seine völkerrechtliche Ordnung und Gerechtigkeit darin, daß es auf beiden Seiten Staaten sind, die ihn gegeneinander führen. Der Staatenkrieg ist demnach ein von einer Ordnung gegen eine andere Ordnung geführter Krieg, nicht ein Krieg einer Ordnung gegen Unordnung. Die Kriege sind daher auf beiden Seiten in gleichem Maße völkerrechtlich gerecht, aber nur weil und solange auf jeder Seite ein Staat vorhanden ist. Der Krieg ist in einem solchen völkerrechtlichen System nichts Außerrechtliches, sondern eine echte Rechtsinstitution. "In the eye of international law all wars are just" sagt, in Übereinstimmung mit seiner ganzen Zeit, der gute alte Freeman Snow in seinem Lehrbuch des Seekrieges (Washington 1898). Die völkerrechtliche Beurteilung des Staatenkrieges ist hier analog der eines rechtlich anerkannten Duells, das als Institution seine innere Ordnung und Gerechtigkeit in erster Linie darin findet, daß es auf beiden Seiten satisfaktionsfähige Personen sind, die den Zweikampf unter sich ausmachen. Daß dieser nichtdiskriminierende Kriegsbegriff dem Landkrieg zugeordnet ist und durch die englische, vom See- und Handelskrieg ausgehende Vorstellung zerstört wird, habe ich an anderer Stelle gezeigt[2].

Die grundlegende Erkenntnis der Bedeutung eines nichtdiskriminierenden Kriegsbegriffs und der nur daraus abzuleitenden Möglichkeit einer völkerrechtlichen Neutralität hat sich in den letzten Jahren von neuem durchgesetzt, nachdem die Thesen des amerikanischen Präsidenten Wilson und die Konstruktionen der Genfer Völkerbundsjurisprudenz zwei Jahrzehnte hindurch eine große Verwirrung angerichtet hatten[3]. Ich kann mich

[1] Peter Albert Martini, Reformvorschläge zum Seekriegsrecht, Berlin 1934 (Völkerrechtsfragen, Heft 39), hat das einfach und anschaulich ausgesprochen. Zu demselben Ergebnis kommt W. P. J. A. van Royen, Analyse de l'évolution de la neutralité au cours de l'évolution du droit des gens, Den Haag 1938.

[2] Carl Schmitt, Totaler Feind, totaler Krieg, totaler Staat, Völkerbund und Völkerrecht, Bd. IV, 1937, S. 139 f., oben Nr. 28, S. 235.

[3] Carl Schmitt, Die Wendung zum diskriminierenden Kriegsbegriff, Schriften der Akademie für Deutsches Recht, herausgegeben von Reichsminister Dr. Hans Frank, Gruppe Völkerrecht Nr. 5, München 1938; Der Leviathan in der Staatslehre des Thomas Hobbes, Hamburg 1938, S. 72 ff. Gustav Adolf Walz, Die Inflation des Völkerrechts, Beilage zur Zeitschrift für Völkerrecht, 1939. Ulrich Scheuner, Die Neutralität im heutigen Völkerrecht, Festschrift anläßlich des 25jährigen Bestehens der deutschen Landesgruppe der International Law Association, 1938. Weiteres umfangreiches Schrifttum ergibt sich aus diesen Abhandlungen.

hier mit dieser kurzen Feststellung begnügen. Inter arma silent leges, sed non silet jus, nec silet fas. Dieses jus und dieses fas sind allerdings etwas anderes als die in Versailles und Genf versuchten juristischen Legalisierungen und Legitimierungen eines in sich ungerechten status quo.

Der im Staat seine Ordnung findende Kriegsbegriff ist heute durch universalistische, auf indirekte Gewalten sich stützende Konstruktionen bedroht, die den zwischenstaatlichen Krieg in einen internationalen Bürgerkrieg verwandeln. Sobald der Staat zum Werkzeug indirekter oder gar geheimer Mächte wird, ist diese Folgerung unvermeidlich. Ebenso hört das Völkerrecht auf und beginnt der internationale Weltbürgerkrieg, sobald statt des Staates eine internationale Klasse zur tragenden politischen Organisation gemacht wird. Das hat Ernst Bockhoff in vielen Veröffentlichungen auf das nachdrücklichste gezeigt[1]. Dagegen heben der Primat des Volkes gegenüber dem Staat und die Auffassung des normalen Staates als einer Organisationsform eines Volkes die Möglichkeit einer Völkerrechtsordnung und einer echten Neutralität nicht nur nicht auf, sondern geben ihm überhaupt erst die Substanz, die seinen grundlegenden Ordnungscharakter auf die Dauer zu erhalten und vor dem Mißbrauch indirekter Gewalten zu wahren vermag, dem die neutral-instrumentalen Elemente des Staates immer ausgesetzt sind. Erst dadurch ist der Staatenkrieg vor einer universalistischen Verwandlung in einen Bürgerkrieg wirksam geschützt. Der Totalitätsanspruch vernichtet das Völkerrecht nur dann, wenn er universalistischen Charakter hat und sich mit den typisch indirekten Gewalten verbindet, während der Gedanke der völkischen Totalität im Gegenteil den pluralistischen Charakter der Welt des Politischen wie auch der Welt des objektiven Geistes überhaupt zur Voraussetzung hat[2]. Vorläufig allerdings wird besonders in den angelsächsischen Ländern eine summarische und geradezu panische Vorstellung von der Totalität propagandistisch benutzt, um den sog. totalitären Staat als einen menschenfeindlichen und menschenverschlingenden Leviathan hinzustellen. Aber trotz der ungeheuerlichen Suggestionen, die von solchen Vorstellungen ausgehen und in allen Ländern der westlichen Demokratie die geistige Atmosphäre vernebeln, ist die grundlegende Verschiedenheit leicht zu erkennen. Völkische Totalität und völkerrechtliche Neutralität heben sich nicht auf. Sie bedingen und stützen sich gegenseitig[3].

Daß Neutralität und Zugehörigkeit zum Genfer Völkerbund unvereinbar sind, ist durch die gründliche Erörterung des Problems der Schweizer

---

[1] Vor allem: Völkerrecht gegen Bolschewismus, Berlin-Leipzig 1937.

[2] Norbert Gürke, Volk und Völkerrecht, Tübingen 1935. S. 63 ff.; dazu Carl Schmitt, Die Wendung zum diskriminierenden Kriegsbegriff, S. 43.

[3] Vgl. den Aufsatz: Völkerrechtliche Neutralität und völkische Totalität, Monatshefte für auswärtige Politik, Jahrgang V, Juli 1938, S. 613 ff.; derselbe Aufsatz ist in italienischer Sprache in der von Carlo Costamagna herausgegebenen Zeitschrift Lo Stato, November 1938, S. 605 ff., französisch in der Revue de droit international, herausgegeben von A. de Gouffre de La Pradelle, Bd. 22, Juli-August 1938, S. 316 ff., erschienen.

Neutralität[1] im Laufe des letzten Jahres weithin überall dort zum Bewußtsein gekommen, wo man den totalen Weltkrieg zu vermeiden sucht. Einige Mißverständnisse, die hier noch obwalten und die namentlich in der Diskussion zwischen dem Züricher Völkerrechtslehrer Professor Dietrich Schindler und Ernst Bockhoff zutage traten[2], bedürfen allerdings noch der wissenschaftlichen Klärung. Ich denke dabei nicht so sehr an die von Dietrich Schindler in den Vordergrund gestellte Frage, ob und wieweit es völkerrechtliche Neutralitätspflichten im Frieden überhaupt geben kann; diese Frage liegt für die Schweiz angesichts ihrer völkerrechtlichen situation unique durchaus eigenartig, weil die Schweiz sich in einem Kriege der anderen Staaten nicht nach freier Entscheidung von Fall zu Fall zur Neutralität entschließen kann, sondern ein dauernd neutralisiertes Land ist, dessen völkerrechtlicher Gesamtstatus in Krieg und Frieden durch die Pflicht zur Neutralität dauernd bestimmt wird[3]. Auch einen zweiten Punkt möchte ich hier nicht behandeln, obgleich er schon deshalb nicht unerwähnt bleiben kann, weil er bei Schindler zu Unrecht ganz unbeachtet bleibt: daß nämlich die eigentliche Gefahr für jede, nicht nur die schweizerische völkerrechtliche Neutralität vom Genfer Völkerbund ausging. Ich darf Herrn Professor Schindler daran erinnern, daß das eigentliche und gefährlichste Vae Neutris! von englischer Seite zum Ausdruck gebracht worden ist, und zwar in dem Aufsatz, den Sir John Fischer Williams zu der völkerrechtlichen Frage der Sanktionen gegen Italien vom Herbst 1935 veröffentlicht hat[4]. Im Rahmen unserer gegenwärtigen Bemerkungen zu dem allgemeinen Problem der Neutralität liegt mir aber vor allem daran, auf den praktisch und theoretisch überaus wichtigen grundsätzlichen Zusammenhang von zwischenstaatlicher und innerstaatlicher Neutralitätsstruktur aufmerksam zu machen. Die in unserem vorigen Kapitel (unter I) behandelte innerstaatliche Neutralität des Staates hat nämlich im Laufe des 19. Jahrhunderts eine große zwischenstaatlich-völkerrechtliche Auswirkung gehabt und die gesamte konkrete Ausprägung der zwischenstaatlichen und außenpolitischen Neutralität von Grund auf bestimmt. Sie wirkt, wie fast jedes Argument von Professor Schindler beweist, trotz vollständig veränderter Lage auch heute noch weiter, und jede Unklarheit in diesem Punkt ist geeignet, eine Verständigung unmöglich zu machen.

Die im Zeitalter des europäischen Konstitutionalismus erfolgte inner-

---

[1] Die einzelnen Daten sind in dem Aufsatz von Prof. Dr. Dietrich Schindler, Die schweizerische Neutralität 1920—1938, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. VIII (1938) S. 413 ff., mitgeteilt.

[2] Nationalsozialistische Monatshefte, Januar 1939, und Neue Schweizer Rundschau, Januar 1939, S. 1 f. (Neutralität und Presse).

[3] Darauf weist auch die treffende Bemerkung „Echte und falsche Neutralität" in den von Fritz Berber herausgegebenen Monatsheften für auswärtige Politik, Jahrgang 6, Februar 1939, S. 158, hin.

[4] The British Yearbook of International Law XVII, 1936, S. 130—149: dazu Carl Schmitt, Die Wendung zum diskriminierenden Kriegsbegriff, 1938, S. 26 ff.; und Das neue Vae Neutris!, Völkerbund und Völkerrecht IV (1938) S. 633 ff., oben Nr. 31, S. 251 f.

staatliche Neutralisierung der Stellung des Staatsoberhauptes hat sich natürlich bei solchen völkerrechtlichen Einrichtungen ausgewirkt, die, wie die Ratifikation der völkerrechtlichen Verträge, mit einer in der innerstaatlichen Verfassungslage wurzelnden, völkerrechtlichen Vertretungsbefugnis nach außen zusammenhängen. Wenn der nach innen und außen frei entscheidende, absolute Fürst sich in ein nur mit neutraler Gewalt versehenes, konstitutionell gehemmtes Staatsoberhaupt verwandelt und innerstaatlich einen allein verantwortlichen Regierungschef neben sich hat, dem aber die eigentliche völkerrechtliche Vertretungsbefugnis nach außen fehlt, so ändern sich selbstverständlich der rechtliche Inhalt wie auch das Verfahren der Ratifikation. Diese wird aus einer bloßen, ex tunc wirkenden Bestätigung der Einhaltung völkerrechtlicher Vollmachten (wie sie das nach der sog. Mandatstheorie des Hugo Grotius ist) zu einer Bestätigung der Einhaltung innerstaatlicher konstitutioneller Vorschriften[1]. Der hier zur Erörterung stehende Strukturzusammenhang von innerstaatlicher und zwischenstaatlicher Neutralität geht aber noch viel weiter und tiefer, als sich in dem Bedeutungswandel solcher Einrichtungen und Begriffe wie der Ratifikation äußert. Er betrifft die Maßstäbe und Kennzeichen, nach denen es sich bestimmt, ob ein der Völkerrechtsgemeinschaft angehörender Staat normal und in Hinsicht dieser Gemeinschaft homogen ist. Er hat daher für die Völkerrechtswissenschaft die ganze Tragweite, die den Maßstäben und Vorstellungen von Normalität, Gleichartigkeit oder Artgleichheit[2] innerhalb jeder Gemeinschaft zukommt.

Nach der im 19. Jahrhundert durch den liberalen Konstitutionalismus entwickelten Auffassung ist nur der innenpolitisch neutrale Staat völkerrechtlich normal und homogen. Nur er hat eine „Verfassung" im Sinne des Konstitutionalismus, wozu vor allem Freiheitsrechte, d. h. staatsfreie Sphären des Privaten und grundsätzliche innerstaatliche Nichtintervention in diese Sphären gehören. Auf Grund dieser Vorstellung, daß nur ein liberal-konstitutioneller Staat völkerrechtlich normal und homogen ist, wurde auf dem Berliner Kongreß 1878, unter der Führung Disraelis, den neuen Balkanstaaten die Pflicht zum Schutz religiöser Minderheiten auferlegt. Hermann Raschhofer[3] hat das Verdienst, auf diese grundsätzliche Bedeutung des Minderheitenschutzes hingewiesen zu haben. Er erinnert daran, daß die Note Clemenceaus vom 24. Juni 1919 den Zusammenhang mit der Praxis des Berliner Kongresses herstellt, der die Religionsfreiheit und damit auch die anderen liberalen Freiheiten als „base de l'organisation sociale dans tous les états de l'Europe" behandelte. Dadurch wird der innerstaatlich neutrale, liberal-konstitutionelle Staatstyp zu einer Art Standard

[1] Fernand Dehousse, La Ratification des Traités, Essai sur les Rapports des Traités et du Droit interne, Lütticher These, 1935 Paris, Recueil Sirey 1935, S. 82 ff.

[2] Über die Unterscheidung von (liberal-demokratischer) Gleichartigkeit und (nationalsozialistischer) Artgleichheit der Vortrag von Gustav Adolf Walz, Artgleichheit gegen Gleichartigkeit, Schriften der Akademie für Deutsches Recht, Hamburg 1938.

[3] Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. VI (1939) S. 239.

der Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft erhoben. Der diese völkerrechtlichen Regelungen beherrschende Gedanke war, daß ein vollkommen liberal-konstitutioneller Staat, wie es die westlichen Demokratien selbstverständlich sind, in dieser Hinsicht keiner völkerrechtlichen Kontrolle bedarf, ja, daß er jede derartige Kontrolle als eine völkerrechtswidrige Intervention von sich zurückweisen muß, während die in liberal-konstitutioneller Hinsicht noch rückständigen und unentwickelten Staaten und Völker des Ostens sich eine Kontrolle und Betreuung durch die führenden Westmächte gefallen lassen müssen. Der sog. Minderheitenschutz des Versailler Systems beruhte ganz auf dieser Grundlage[1]. Die innerstaatliche Neutralität des liberalen Konstitutionalismus wird dadurch zur Basis des völkerrechtlich vorausgesetzten Normalzustandes der Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft. Für diese Auffassung ist alles, was sich in der innenpolitisch staatsfreien Sphäre abspielt, z. B. der gesamte Bereich der Freiheit der Meinungsäußerungen, der Presse-, Vereins- und Versammlungsfreiheit, infolgedessen eine Angelegenheit, der gegenüber die grundsätzlich innerstaatliche Neutralität des Staates auch völkerrechtlich anerkannt ist. Das hat die völkerrechtliche Bedeutung, daß der innenpolitisch neutrale Staat für Vorgänge in dieser Sphäre völkerrechtlich nicht verantwortlich gemacht werden kann. Die als selbstverständlich vorausgesetzte innerstaatliche Neutralität bestimmt dann insbesondere auch Inhalt und Umfang der völkerrechtlichen Neutralitätspflichten.

In dem Neutralitätsabkommen der Haager Friedenskonferenzen von 1907 hat diese Gedankenwelt des liberal-konstitutionellen 19. Jahrhunderts ihren Niederschlag gefunden. Ihre Regelung der völkerrechtlichen Neutralitätspflichten eines Staates beruht auf der liberal-konstitutionellen innerstaatlichen Trennung des Staates als solchen von der Freiheitssphäre privater Staatsangehöriger. In die grundsätzlich staatsfreie, private Freiheitssphäre der Staatsangehörigen gehören nach dieser Vorstellung vor allem Wirtschaft, Handel und Finanz. Was in der freien Privatsphäre, der gegenüber der Staat als solcher innerstaatlich neutral ist, während eines Krieges dritter Staaten durch Private vorgenommen wird, kann daher die völkerrechtliche Neutralitätspflicht des innenpolitisch neutralen Staates nicht verletzen. Völkerrechtliche Pflichten hat in diesem System nicht der private Staatsangehörige, sondern nur der Staat als solcher, der aber seinerseits wiederum innerstaatlich neutral ist. Wenn private Staatsangehörige des neutralen Staates einen der beiden kriegführenden Staaten ökonomisch, kommerziell oder finanziell unterstützen, so ist das völkerrechtlich irrelevant in Hinsicht auf den neutralen Staat, dem sie angehören. So erklärt sich z. B. die heute längst nicht mehr der allgemeinen Rechtsüberzeugung entsprechende Bestimmung des 5. Abkommens der Haager Friedenskonferenz Art. 18. Danach sind als Handlungen zugunsten eines Kriegführenden nicht anzusehen „die Übernahme von Lieferungen oder

[1] G. A. Walz, Artgleichheit gegen Gleichartigkeit a. a. O.

die Bewilligung von Darlehen an einen Kriegführenden, vorausgesetzt, daß der Lieferant oder Darleiher weder im Gebiet der anderen Partei noch in dem von ihr besetzten Gebiete wohnt". Der Strukturzusammenhang der innerstaatlichen, liberal-konstitutionellen Neutralität mit der Auffassung von Inhalt und Umfang der völkerrechtlichen Neutralität ist hier ebenso handgreiflich, wie es zweifellos ist, daß die wirkliche Lage der heutigen Welt diesen Voraussetzungen in keinem Lande mehr entspricht.

Das überkommene Seekriegsrecht ist das Gebiet des Völkerrechts, auf dem sich die innerstaatliche Trennung von staatlicher und privater Sphäre als völkerrechtliche Voraussetzung am stärksten und unmittelbarsten auswirkt. Nach den in unseren Lehrbüchern und in vielen diplomatischen Noten angeführten Regeln des Blockade-, Konterbande- und Prisenrechts wird ein privater Seehandel vorausgesetzt, der in einer staatsfreien Sphäre vor sich geht. Hält man an dem zwischenstaatlichen Charakter des Völkerrechts fest, so können der Blockadebrecher und der Konterbandeführer natürlich kein völkerrechtliches Delikt begehen, weil sie nicht Subjekte des Völkerrechts sind. Daher entsteht hier ein merkwürdiger Leerraum, ein juristisches Niemandsland zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht. Der neutrale Staat kann seine Staatsangehörigen, die Blockadebrecher oder Konterbandeführer sind und die er sonst völkerrechtlich vor dem Zugriff anderer Staaten schützen würde, ihrem eigenen, privaten Risiko und privaten Schicksal überlassen, weil ihre Tätigkeit sich in dem Bereich abspielt, in dem ein völkerrechtlich neutraler Staat sich auch innerstaatlich neutral verhält. Der Blockadebrecher oder der Konterbandeführer verstößt (wenn nicht besondere landesgesetzliche Bestimmungen vorliegen, von denen hier aber abgesehen werden muß) weder gegen eine innerstaatliche, noch gegen eine völkerrechtliche Norm. Er handelt eigentlich überhaupt nicht rechtswidrig. Innerstaatlich deshalb nicht, weil er im Bereich seiner privaten Freiheitssphäre bleibt; völkerrechtlich nicht, weil er als Privater nicht Völkerrechtssubjekt und nicht völkerrechtlich handlungsfähig ist. Er begibt sich in den rechtlichen Zwischenraum, in dem er sich einem völkerrechtlich zulässigen, daher auch von seinem eigenen Staat als zulässig anerkannten Zugriff eines kriegführenden Staates auf eigene, private Gefahr aussetzt. Auch hier ist es die innerstaatliche Neutralität gegenüber Handel, Wirtschaft und Finanz, die einen solchen Zwischenraum ermöglicht und gerade das Prisenrecht zur eigentlichen Crux aller Theorien über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht macht[1].

Alle diese Hinweise auf die völkerrechtlichen Probleme der Ratifikation, des Minderheitenschutzes und des Kriegsrechts, insbesondere des Prisenrechts, erwähne ich hier nur als Beispiele für den bisher unbeachtet ge-

[1] Vgl. G. A. Walz, Völkerrecht und staatliches Recht, Stuttgart 1933, S. 285. Dazu Carl Schmitt in der demnächst erscheinenden Festschrift für Georgios Streit (Athen) über die zwei großen Dualismen des heutigen Rechtssystems (Wie verhält sich die Unterscheidung von Völkerrecht und staatlichem Recht zu der innerstaatlichen Unterscheidung von öffentlichem und privatem Recht?), oben Nr. 33, S. 261 f.

bliebenen systematischen Strukturzusammenhang, den die liberal-konstitutionelle Entwicklung des 19. Jahrhunderts zwischen der innerstaatlichen Neutralität und dem Völkerrecht, insbesondere auch dem völkerrechtlichen Neutralitätsrecht hergestellt hat. Erst wenn dieser Zusammenhang im ganzen und im einzelnen klar erkannt ist, kann er geschichtlich und politisch überwunden werden. Sonst besteht die Wahrscheinlichkeit, daß die Argumente und Gegenargumente aneinander vorbeigehen, wie das die vorhin erwähnte Auseinandersetzung zwischen Dietrich Schindler und Ernst Bockhoff oft genug zeigt. Die Frage ist nicht, was auf Grund abstrakter, aus dem 19. Jahrhundert überkommener Normen Inhalt der völkerrechtlichen Neutralitätspflichten sein soll, sondern es fragt sich, ob die Weiterführung jenes Strukturzusammenhanges von innenpolitisch-konstitutioneller und völkerrechtlich-außenpolitischer Neutralität heute noch anerkannt werden muß oder nicht. Solange diese Frage nicht in aller Schärfe gestellt und in aller Ehrlichkeit beantwortet ist, führt jede Kontroverse nur zu neuen Mißverständnissen und zu weiterer Vergiftung der Aussprache zwischen den Völkern.

Stedings Erörterung des Problems der Neutralisierungen und Entpolitisierungen will keine völkerrechtliche Darlegung sein. Aber sein Gedanke geht in solche philosophischen Tiefen, daß auch von ihm aus ein Licht auf die Grundlagen des überkommenen Völkerrechts fällt. Man sieht die Verbindung einer reichsfeindlichen, neutralisierenden Geisteshaltung mit den Begriffen und den stillschweigend als selbstverständlich vorausgesetzten Grundsätzen einer bestimmten, angeblich unpolitischen Art von Völkerrechtswissenschaft. Die Überwindung eines von Genf und vom Haag her bestimmten Völkerrechtsdenkens, vor allem auch die Erledigung derjenigen Bestrebungen, die das Genfer Völkerbundsrecht an die Stelle eines wirklichen Völkerrechts zu setzen suchte, ist heute im besten Gang[1]. Es handelt sich dabei im letzten Grunde um die von Steding mit großer Klarheit in den Mittelpunkt gestellte Frage, ob das Deutsche Reich eine neutralisierte, entpolitisierte, den Interventionen seiner Nachbarn ausgesetzte, schwache, oder aber die freie, ihre schöpferische Eigenschaft bewährende, starke Mitte Europas sein soll.

III.

Der Reichsbegriff als Überwindung eines Zeitalters der Neutralisierungen

Die stärkste Wirkung, die Stedings Werk für unsere rechtswissenschaftliche Erkenntnis haben kann, sehe ich darin, daß er in den Begriff des Reiches gerade die Überwindung eines Zeitalters der Neutralisierungen und Entpolitisierungen aufnimmt. Dadurch wird eine weitere Klärung des Staatsbegriffs und die Überwindung alter und eingewurzelter staats-

[1] Carl Bilfinger, Völkerbundsrecht gegen Völkerrecht; Schriften der Akademie für Deutsches Recht, herausgegeben von Reichsminister Dr. Hans Frank, Gruppe Völkerrecht, Nr. 6 (München 1938); dazu die Besprechung, die Barandon dieser sowie meiner Schrift über die Wendung zum diskriminierenden Kriegsbegriff, 1938, in der Zeitschrift „Deutsche Rechtswissenschaft", Bd. III (1939) S. 190f. veröffentlicht hat.

mythischer Vorstellungen möglich. Ein in Deutschland weitverbreiteter Staatsmythos und die Begriffe der Staatsphilosophie Hegels haben es nicht hindern können, daß auch der deutsche Staat, wie der europäische Staat als die machina machinarum, in einer spezifischen Weise zum Träger und Instrument eines Neutralisierungsprozesses geworden ist. Vom Staat spricht Steding allerdings oft in der gleichen Weise wie vom Reich, ohne beides deutlich zu unterscheiden. Hier sind seine Ausführungen noch der Klärung bedürftig, womit nicht gesagt sein soll, daß man ihn hier mit dogmatistischen Begriffsklopfereien schulmeistern soll. Die Unklarheit liegt hauptsächlich darin, daß Steding in Hegel den großen politischen Denker Deutschlands und des preußischen Staates sieht, im Vergleich zu dem auch Kant und sogar Fichte noch allzusehr den Einflüssen westlicher Neutralisierungen verfallen sind. Hegels Staat war imstande, in echter geschichtlicher Dialektik — diese Dialektik im Sinne Hegels und nicht etwa der von Kierkegaard stammenden dialektischen Theologie verstanden — der Wegbereiter des Reiches zu werden. Für Hegel aber ist schon dieser preußische Staat ein Reich, und zwar ein Reich der objektiven Vernunft und der Sittlichkeit, und es ist selbstverständlich, daß mit diesem Staat nicht ein beliebiges Gemeinwesen im Sinne des neutralen Staatsbegriffs einer allgemeinen Staatslehre, sondern der politisch-geschichtlich konkrete preußische Staat der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts gemeint ist.

Der preußische Staat hatte gerade in dem damaligen Abschnitt seiner Geschichte — in der Zeit nach dem fürstlichen Absolutismus des 18. und vor dem liberalen Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts — eine spezifisch staatliche Art von Vollkommenheit und Klassizität erreicht. Die Staatsphilosophie Hegels gehört, konkret geschichtlich-politisch gesehen, ebenso zu diesem preußischen Staat und seinem preußischen Stil, wie der damalige Generalstab mit Scharnhorst und Gneisenau, die geordnete Finanzverwaltung unter Motz und Maaßen und die klassizistische Architektur Schinkels. Man darf freilich nicht vergessen, daß in der Staatsphilosophie Hegels, auch wenn man von ihrem philosophischen Begriff des „Neutralen, aber unendlich Befruchteten" (Rechtsphilosophie, Einleitung § 12) absieht, geschichtlich-politisch gesehen doch schon deutlich der Anfang einer konstitutionellen Neutralisierung des Monarchen zu erkennen ist und Benjamin Constants Lehre von einer besonderen neutralen Gewalt des Königs, wie Hegels Unterscheidung der „fürstlichen Gewalt" von der „Regierungsgewalt" (Rechtsphilosophie § 275) zeigt, nicht ohne Einfluß geblieben ist. Der Widerstand gegen die fortwährenden Neutralisierungen des liberalen Konstitutionalismus konnte nur in einem starken, die volle und ungeteilte Regierungsaktivität konzentrierenden Staate erfolgreich sein, der dem eindringenden westlichen Gedankengut auch geistig überlegen war. Das vom Staat zerstörte Reich konnte nur durch einen Staat wiedergewonnen werden, in analoger Weise, wie sich im pluralistischen Parteiensystem die Überwindung der Parteiungen nur durch eine starke und überlegene Partei vollzog. Hegels Philosophie enthielt bereits die im

späteren Linkshegelianismus entfalteten Keime einer Revolutionierung im Sinne der westlichen Entwicklung. Aber diese waren noch im Gesamtsystem gebunden, und dieses war jedenfalls noch ein Ausdruck der unbestreitbaren geistigen Überlegenheit des preußischen Staates.

Im Jahre 1840 setzte jedoch eine andere Wendung ein, die im schlimmsten Sinne des Wortes „reaktionär" genannt werden kann. Sie hat den preußischen Staat angesichts der herannahenden liberalen Revolution innerlich gelähmt und in die bloße Defensive gedrängt. König Friedrich Wilhelm IV., der in jenem Jahre zur Regierung kam, versuchte die romantischen Ideale seiner kronprinzlichen Jugend mit Hilfe von Freunden und Mitarbeitern einer vergangenen Generation zu verwirklichen. Die Unglücksfiguren des Gesetzgebungsministers Savigny und des zur Überwindung des Hegelianismus nach Berlin berufenen alten Schelling gehören ebenso typisch in diese Zeit wie die Unheilsfigur eines Stahl-Jolson. Welch ein Absturz! Der preußische Staat, der im 17. Jahrhundert einen Pufendorff nach Berlin zog, der im 18. Jahrhundert Voltaire als Gast in Potsdam sah, holte jetzt einen frisch assimilierten Juden aus dem süddeutschen Ghetto als Bekämpfer der Staatsphilosophie Hegels an die Universität Berlin! Gegenüber der Revolution von 1848/49 konnte dann das preußische Heer zwar die Lage retten und die Ordnung wiederherstellen, aber nicht darüber hinweghelfen, daß der preußische Staat eben doch mit dem liberalen Konstitutionalismus paktieren mußte und der fortschreitenden Neutralisierung zwar großartige administrative, militärische und außenpolitische Leistungen und Erfolge, aber keine eigene Weltanschauung und keine eigene Philosophie entgegenzusetzen vermochte. Er war und blieb geistig in der Defensive, und die Defensive ist im geistigen Kampf der Anfang der Neutralisierung. Bruno Bauer hat mit dem kritischen Scharfblick eines am Geist des preußischen Staates verzweifelnden Hegelianers die Lage von 1848/49 treffend gekennzeichnet: „Die Eroberung der aufgelösten Masse, ihre gewaltsame Unterwerfung und Umbildung durch das Heer ist unmöglich — das Heer in seiner alten Organisation ist nicht mehr erobernd, die Aristokratie seiner Führer keine vorschreitende geschichtliche Macht mehr, denn erobern kann nur derjenige, der seine Beute besser kennt als sie sich selbst und sie durch diese Überlegenheit der Bildung und der Kenntnis sich unterwirft[1]."

Jetzt konnte auch der preußische Staat dem Schicksal der innerstaatlichen Neutralisierung nicht mehr entgehen. Die Elemente eines Reichsgedankens, die Hegel noch in einen solchen Staat hineinlegen konnte, mußten im Laufe der Zeit entfallen, und die Verlagerungskonstruktionen der Verfassung des Zweiten Reiches haben (wie oben unter I gezeigt) weder ein neues, wirkliches Reich, noch eine dauernde Erhaltung der Qualitäten des hegelisch-preußischen Staates bewirken können. Ein Reich ist eben etwas anderes als eine nationalliberal gestützte, vermittelnde Dachkonstruktion über

[1] Die bürgerliche Revolution in Deutschland seit dem Anfang der deutschkatholischen Bewegung bis zur Gegenwart. Berlin 1849, S. 294.

partikularistischen, föderalistischen, konfessionellen und sozialen Gegensätzen; es ist weder ein Staatenbund, noch ein Bundesstaat; es ist auch kein Rechtsstaat, sondern die politische Form konkret entschiedener Sittlichkeit und objektiver Vernunft. Dadurch ist es die Überwindung der Neutralisierungen, auch die Überwindung des Staatsmythos, der einen geschichtlich bereits der Neutralisierung verfallenden Staat immer noch als ein Reich erscheinen ließ. Hier liegt, verfassungsgeschichtlich gesehen, der Sinn von Stedings Reichsbegriff. Reichwerdung bedeutet bei ihm den Sieg über das Zeitalter der Neutralisierung und zugleich eine Rettung alles dessen, was an dem deutschen Staat des 19. Jahrhunderts stark und lebenskräftig war. Im Reich ist, mit dem berühmten Doppelsinn des Hegelischen Begriffs, der Staat „aufgehoben". Jeder Sachkundige, der den verfassungs- und völkerrechtlichen Einfluß des Neutralisierungsdenkens kennt, wird gerade diese Leistung Stedings anerkennen und bewundern. In den letzten Jahren ist auch von rechtswissenschaftlicher Seite, z. B. von Hugelmann[1] und von Keller[2], vieles Neue und Treffende zum Reichsbegriff gesagt worden. Aber der Gedanke Stedings scheint mir ebenfalls sehr wichtig zu sein. Denn er stellt den Reichsbegriff in den Mittelpunkt einer weltbewegenden Auseinandersetzung, in den konkreten politischen Weltkampf.

Auf dem Höhepunkt des preußischen Verfassungskonflikts hat ein jüdischer Abgeordneter, Dr. Eduard Simson — 1848/49 Präsident der Frankfurter Verfassunggebenden Nationalversammlung und Führer der die Kaiserkrone anbietenden Deputation; 1850 Präsident des Volkshauses des Erfurter Parlaments; 1868 bis 1870 Präsident des Zollparlaments; 1867 bis 1874 Präsident des Deutschen Reichstages und als Deputationsfüh[illegible] der Kaiserproklamation in Versailles 1871 zugegen; 1879 Präsi[illegible]nt des höchsten deutschen Gerichtshofes des neugegründeten Reiches [illegible] Jude Simson also hat unter dem „langanhaltenden Beifall" des [illegible]privaten preußischen Landtag am 10. Februar 1866 dem preußischen Mi[illegible]nicht Völ[illegible]nten Bismarck zugerufen: „Sie stehen im Kampf mit den geis begibt si[illegible] sittlichen Mächten der Gegenwart; Sie werden diesen Mä[illegible]kerrechtlich oder später weichen müssen, deren Gewicht und Bedeutung Sie [illegible]kannten [illegible]." Den deutschen Liberalen, die diesen hintergründigen Worten [illegible] ahnungsloser Begeisterung ihren Beifall spendeten, waren damals Augen und Ohren gebunden. So ging der Kampf jener „geistigen und sittlichen Mächte" für sie unsichtbar und unhörbar weiter, bis die Niederlage Deutschlands im Jahre 1918 vollendet schien. Heute, nach der Erneuerung der deutschen Volkskraft durch Adolf Hitler, wird derselbe Kampf in demselben Maße offen, in dem er weltpolitische Ausmaße erreicht. Der Reichsbegriff Stedings aber steht in dem großen Horizont eben dieses Kampfes so, wie sein ganzes Werk mitten in diesem schwierigsten, härtestens und undankbarsten aller Kämpfe steht und nur darin zu verstehen ist. Wem Augen und Ohren nicht

[1] Zeitschrift für öffentliches Recht Bd. XVI (1936) S. 444 (das Reich durch den Sendungsauftrag gekennzeichnet).

[2] Zeitschrift für öffentliches Recht Bd. XVIII (1938) S. 438 (Reich und Recht).

mehr gebunden sind, wird dieses Buch vom Reich auch in seinem unvollendeten und unvollkommenen Zustand richtig zu lesen wissen. Er wird es für die eigene Arbeit fruchtbar machen, dem tapferen Vorkämpfer dankbar sein und den Namen Christoph Stedings in Ehren halten.

35. Großraum gegen Universalismus (1939)

Der völkerrechtliche Kampf um die Monroedoktrin

Die echte, ursprüngliche Monroedoktrin, wie sie dem Geist John Quincy Adams' entsprungen und in der Botschaft des Präsidenten Monroe vom 2. Dezember 1823 ausgesprochen ist, enthält drei einfache Gedanken: Unabhängigkeit der amerikanischen Staaten; Nichtkolonisation in diesem Raum; Nichteinmischung außeramerikanischer Mächte in diesen Raum, verbunden mit Nichteinmischung Amerikas in den außeramerikanischen Raum. Im Laufe der Zeit sind natürlich viele Anpassungen an die sich entwickelnde politische Lage, viele Auslegungen und Ausweitungen eingetreten. Die Einzelheiten dieser Entwicklung interessieren hier nicht[1]. Wesentlich ist, daß die Monroedoktrin echt und unverfälscht bleibt, solange der Gedanke eines konkret bestimmten Großraumes festgehalten wird, in welchen raumfremde Mächte sich nicht einmischen dürfen.

Das Gegenteil eines solchen, vom konkreten Raum her gedachten Grundsatzes ist ein die ganze Erde und Menschheit umfassendes, universalistisches Weltprinzip. Dieses führt naturgemäß zu Einmischungen aller in alles. Während der Raumgedanke einen Abgrenzungs- und Verteilungsgesichtspunkt enthält und daher ein ordnendes Rechtsprinzip aufstellt, zerstört der universalistische Welt-Einmischungsanspruch jede vernünftige Abgrenzung und Unterscheidung. Wohin solche raummißachtenden Universalisierungen führen, hat die Praxis des Genfer Völkerbundes an vielen Beispielen gezeigt. Ich erinnere nur daran, daß in der Frage, ob das damalige Österreich eine Zollunion mit dem Deutschen Reich eingehen dürfe (1931), schließlich die Stimme eines Kubaners, Bustamente, für das Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofs ausschlaggebend werden konnte[2]. In allen wichtigen europäischen Angelegenheiten, nicht zuletzt im sog. Minderheitenschutzrecht, läßt sich die verwirrende und zerstörende Wirkung universalistischer Methoden feststellen, deren eigentliches Unheil darin besteht, daß sie fortwährend für die Einmischungen raumfremder

[1] Von den zahlreichen geschichtlichen Arbeiten zur Monroedoktrin sei hier das letzte, in drei Bänden vorliegende Werk von Dexter Perkins, The Monroe Doctrine, genannt, dessen Band 3 (1867—1907) 1937 in Baltimore erschienen ist.

[2] Eine vorzügliche, für den Zusammenhang unseres Textes lehrreiche Darstellung der bei diesem Gutachten offenkundig gewordenen Sinnwidrigkeit solcher „internationalen“ Streitbeilegungsmethoden enthält der Aufsatz von Carl Bilfinger, Die deutsch-österreichische Zollunion vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof im Haag, Deutsche Juristen-Zeitung 1931, S. 1205 ff.

Mächte Vorwand und Anlaß liefern. Man darf ohne Übertreibung sagen, daß der Genfer Völkerbund an dem Mißverhältnis zugrunde gegangen ist, das zwischen seiner universalistischen Konstruktion und den sachlichen Notwendigkeiten der inneren Eigenordnung des europäischen Großraumes besteht. Alle Hinweise auf dieses Mißverhältnis sind nutzlos gewesen[1]. Die Universalisten waren unbelehrbar, weil sie sich von der Ideologie der liberaldemokratischen Westmächte nicht freimachen konnten.

In der Geschichte der amerikanischen Monroedoktrin bedeutet die gegen Ende des 19. Jahrhunderts einsetzende ökonomisch-imperialistische Politik des Präsidenten Theodore Roosevelt einen Wendepunkt. Th. Roosevelt hat die Monroedoktrin als Vorwand für besonders rücksichtslose Methoden einer liberal-kapitalistischen „Dollar-Diplomacy" mißbraucht. Diese Methoden haben eine eingehende Kritik gefunden, deren Berechtigung durch die einschränkenden und mildernden Erklärungen, die seit 1928 ergangen sind, im Grundsatz anerkannt ist. Eine starke ibero-amerikanische Richtung bemüht sich, gegenüber solchen imperialistischen Mißbräuchen den spezifisch kontinental-amerikanischen und defensiven Charakter der Monroedoktrin durchzusetzen und dadurch ihren ursprünglichen Sinn zu retten[2]. In der Tat hat die ursprüngliche amerikanische Monroedoktrin mit den Grundsätzen und Methoden des modernen liberalkapitalistischen Imperialismus nichts zu tun. Als echte Raumdoktrin steht sie sogar in ausgesprochenem Gegensatz zu einer raummißachtenden Verwandlung der Erde in einen abstrakten Welt- und Kapitalmarkt. Dieser ganze, von Th. Roosevelt inaugurierte Entwicklungsabschnitt läßt sich daher geradezu mit der Formel Monroe contra Roosevelt kennzeichnen. Daß eine derartige Umfälschung der Monroedoktrin in ein imperialistisches Welthandelsprinzip möglich war, wird für alle Zeiten ein erschütterndes Beispiel der betäubenden Wirkung leerer Schlagworte bleiben. Die Fälschung erreichte ihren Höhepunkt, als der Präsident Woodrow Wilson am 22. Januar 1917 in aller Form verkündete, die Monroedoktrin müsse eine Weltdoktrin werden. Darunter verstand er nicht etwa eine sinngemäße Übertragung des in der echten Monroedoktrin enthaltenen, nichtinterventionistischen Raumgedankens auf andere Räume, sondern im Gegenteil eine raum- und grenzenlose Ausdehnung liberaldemokratischer Prinzipien auf die ganze Erde und die ganze Menschheit[3]. Auf diese Weise suchte er eine Recht-

---

[1] Vgl. Carl Schmitt, Die Kernfrage des Völkerbundes, Berlin 1926, S. 19 ff.

[2] Hans Römer, Strukturwandel der Nordamerikanischen Ibero-Amerika-Politik 1928—1934 in Ibero-Amerikanisches Archiv Bd. 8 S. 231 ff.; Gaston Nerval (Pseudonym für Raúl Diez de Media), Autopsy of the Monroe Doctrine: the strange story of Inter-american relations, New York 1934. Auch die Bemühungen von Alejandro Alvarez, auf der Grundlage der Monroedoktrin ein amerikanisches Völkerrecht zu schaffen, gehen in scharfer Unterscheidung auf die ursprüngliche Monroedoktrin zurück. Vgl. auch die Bemerkung von Jessup zu dem mexikanischen Memorandum vom Oktober 1933 „The Generalisation of the Monroe Doctrine" in American Journal of International Law, Bd. 29 (1935) S. 105 ff.

[3] Carl Schmitt, Völkerrechtliche Großraumordnung mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte, Berlin-Wien 1939, S. 37, 54.

fertigung für seine ungeheuerliche Einmischung in den ihm völlig fremden außereuropäischen Raum und in die kriegerische Auseinandersetzung zwischen den europäischen Mächten.

Für jeden, der an klare Begriffe gewöhnt ist, wird der Satz, daß die Monroedoktrin eine Weltdoktrin werden müsse, in der Bedeutung, die Wilson ihm 1917 gegeben hat, zunächst ganz unverständlich sein. Wie kann ein Grundsatz, dessen spezifischer Sinn und Rechtsgedanke in seiner Beschränkung auf einen bestimmten Kontinent liegt und dessen Kern der Grundsatz der Nichtintervention raumfremder Mächte ist, zu einer allgemeinen raum- und grenzenlosen Weltdoktrin und zur Rechtfertigung einer Einmischung in einen auf einem fernen Kontinent geführten Krieg werden? Was hat der Protest Monroes aus dem Jahre 1823, der gegen die Einmischung Rußlands und der Heiligen Allianz in amerikanische Verhältnisse gerichtet war, mit den kapitalistischen Weltmarktinteressen in Europa oder Asien zu tun? Die Methoden und Interessen dieses Weltkapitalismus heben doch gerade die räumlichen Grenzen und Unterscheidungen auf, durch welche alle Begriffe und Vorstellungen von Einmischung und Nichteinmischung überhaupt erst einen faßbaren Inhalt bekommen.

Die Umwandlung eines raumhaft gedachten Nichteinmischungsprinzips in ein raumlos allgemeines Einmischungssystem ist dadurch möglich geworden, daß Woodrow Wilson den ideologischen Gedanken der liberalen Demokratie und der mit ihr zusammenhängenden Vorstellungen, insbesondere des „freien" Welthandels und „freien" Weltmarktes, an die Stelle des ursprünglichen und echten Monroeprinzips setzte. Damit beginnt ein erbitterter geistiger Kampf um die Monroedoktrin. Indem Th. Roosevelt, Woodrow Wilson und der gegenwärtige Präsident Franklin D. Roosevelt aus einem spezifisch amerikanischen Raumgedanken eine überstaatliche und übervölkische Weltideologie machten, haben sie versucht, die Monroedoktrin als ein Instrument der Herrschaft des angelsächsischen Kapitals auf dem Weltmarkt zu benutzen. Nach dem Weltkrieg wurde die Monroedoktrin auf China in der Weise angewandt, daß sie vor allem den Grundsatz der „offenen Tür" und des freien kapitalistischen Wettbewerbs gegenüber den politischen Ansprüchen Japans zum Inhalt haben sollte. Gerade dem positivistisch gerichteten Juristen wird es schwer, die eigentümliche Umdeutung, die hier vorliegt, sofort zu durchschauen. Der Positivist wendet sich, angewidert von dem Lärm der Schlagworte, lieber von solchen Vorgängen ab, um dann freilich, wenn die Schlagworte ihr Ziel erreicht haben, um so eifriger in ihrem Dienst zu funktionieren. Werfen wir daher einen Blick auf den geistigen Kampf, der seit vielen Jahren wegen der sog. „ostasiatischen" oder „japanischen Monroedoktrin" geführt wird.

Er verdient unsere besondere Aufmerksamkeit schon deshalb, weil fast alle rechtlichen Beweisgründe, die von amerikanischer und englischer Seite gegen das japanische Vordringen geltend gemacht worden sind, in gleicher oder ähnlicher Weise auch gegen berechtigte Ansprüche Deutschlands ins

Feld geführt werden. Der englisch-amerikanische Anspruch auf die Rolle eines Weltenrichters äußert sich z. B. in der Stimsondoktrin[1], die sich die „Anerkennung" oder „Nichtanerkennung" von Gebietsänderungen vorbehält. Das Buch desselben Staatssekretärs Stimson über die Krisis im Fernen Osten[2] läßt sowohl die weltanschaulich liberaldemokratische Grundhaltung wie auch die selbstverständliche Identifizierung angelsächsischer Interessen mit dem Völkerrecht selbst erkennen. Beides richtet sich in entsprechender Weise auch gegen das Deutsche Reich und Italien. Die Berufungen auf politisches und wirtschaftliches Lebensrecht und Lebensraum, die von deutscher, italienischer und japanischer Seite in verschiedenen Formulierungen vorgebracht worden sind, stoßen immer auf dieselben Einmischungsansprüche der westlichen Demokratien. Über die asiatische oder japanische Monroelehre, den „Asia Monroe-shugi", ist bereits ein großes Schrifttum entstanden. Zwar liegen eigentliche Regierungserklärungen, die das Wort und die Formel „Monroedoktrin" amtlich für Japan in Anspruch nehmen, soviel ich sehe, noch nicht vor. Doch hat schon die in zahlreichen Äußerungen nichtamtlicher Art gebrauchte Formel und ihre Verwendung in der Publizistik genügt, um eine Reihe von kritischen Veröffentlichungen auf den Plan zu rufen. Sie vertreten mit großem Eifer die Tendenz, daß die Monroedoktrin ein Monopol der Vereinigten Staaten von Amerika ist und daß sie auf andere politische und geopolitische Situationen nicht oder jedenfalls nur mit Billigung und Approbation der Regierung der Vereinigten Staaten übertragen werden kann. Dieses Schrifttum ist heute, nach den Erklärungen der Führerrede vom 28. April 1939, für den deutschen Rechtswahrer von besonderem Interesse. Es soll hier kurz behandelt werden, nicht, um alle seine vielen einzelnen Beweisgründe[3] erschöpfend wiederzugeben, sondern um ihre völkerrechtliche Kernargumentation herauszustellen. Sie beruht auf einer eigentümlichen Verbindung bloßer Besitzargumentationen des status quo der heutigen Vertragslage (pacta sunt servanda), also eines bloßen Vertragspositivismus,

---

[1] Die Note des amerikanischen Staatssekretärs Stimson an die Regierungen von China und Japan vom 7. Januar 1932 enthält die Erklärung, daß die Regierung der Vereinigten Staaten weder die Legalität irgendeiner *de facto*-Situation zugeben, noch zwischen Japan und China abgeschlossene Verträge anerkennen werde, die die Vertragsrechte der Vereinigten Staaten oder ihrer Staatsbürger in China verletzen, einschließlich solcher Verträge, die sich auf die Souveränität, die Unabhängigkeit oder die territoriale und administrative Unverletzlichkeit der chinesischen Republik oder diejenige internationale Politik hinsichtlich Chinas, die als die „Politik der offenen Tür" bekannt sei, beziehen. Eine Entschließung der Genfer Völkerbundsversammlung vom 11. März 1932 stellt in entsprechender Weise den Grundsatz der Nicht-Anerkennung aller Situationen oder Verträge auf, die im Widerspruch mit dem Genfer Völkerbundspakt oder dem Kelloggpakt zustande gekommen sind.

[2] The Far Eastern Crisis, New York und London 1936.

[3] Ein solches Einzelargument ohne grundsätzlichen Charakter ist z. B. der Hinweis von Parker Thomas Moon, Imperialism and World Politics, New York 1927, S. 363, darauf, daß die Vereinigten Staaten von Amerika fast die Hälfte der Bevölkerung der westlichen Hemisphäre einnehmen, während Japan nur 6 bis 7 v. H. der Bevölkerung Asiens habe.

mit den ideologischen Grundsätzen einer liberaldemokratischen und liberalkapitalistischen Weltanschauung.

Solange Rußland der Feind Englands war, hatte man allerdings gegen die Verwendung einer asiatischen Monroedoktrin durch Japan nichts einzuwenden. Schon im Jahre 1905 soll der damalige Präsident Theodore Roosevelt dem japanischen Vicomte Kaneko die Anregung gegeben haben, die Monroedoktrin auf Asien zu übertragen. Dabei ging Roosevelt offenbar von der Vorstellung aus, daß diese Übertragung der Monroedoktrin nichts anderes bedeute als die wirtschaftliche Erschließung Ostasiens für das amerikanische Kapital, also eine Übertragung der weltwirtschaftlichen Methoden des angelsächsischen Imperialismus auf Ostasien, insbesondere auf China. Eine ostasiatische Monroedoktrin mit diesem Sinn und Inhalt wäre demnach nichts anderes gewesen als die Öffnung Chinas für seine Ausbeutung durch das angelsächsische Kapital, d. h. eine Verwandlung Chinas in eine amerikanisch-englische Kolonie. Damit war man natürlich einverstanden. Kaum zeigte sich aber, daß zwischen diesen angelsächsisch-kapitalistischen Interessen in China auf der einen und Japans politischen Ansprüchen auf die Mandschurei und auf eine Reform und Reorganisation Chinas auf der anderen Seite ein wesentlicher Unterschied bestand, so setzte auch gleich das oben erwähnte Schrifttum ein und suchte mit verschiedenartigen Argumenten die Übertragbarkeit der Monroedoktrin und die Zulässigkeit einer „japanischen Monroedoktrin" in Zweifel zu ziehen.

Ein bekannter Professor der Political Science an der Johns-Hopkins-Universität, Westel W. Willoughby, der 1916/17 legal adviser der chinesischen Republik gewesen war und als ein besonderer Kenner Chinas gilt, hat 1927 ein Buch über die fremden Rechte und Interessen in China veröffentlicht und darin der Frage, ob Japan ein wirkliches Recht habe, mit Bezug auf China eine Monroe Doctrine zu verkünden, ein besonderes Kapitel gewidmet[1]. Daß Japan schon wegen seiner geographischen und politischen Lage gegenüber China eine „special position" hat, kann er natürlich nicht bestreiten. Die Frage ist für ihn nur, welche Rechte, die durch anerkannte Grundsätze des Völkerrechts und der „Comity" begründet sind, Japan für sich in Anspruch nehmen dürfe. Zu dem „Recht auf wirtschaftliche Existenz und nationale Sicherheit" meint der amerikanische Gelehrte, daß auch eine wirtschaftliche oder sonstige Notlage kein Recht auf Verletzung der vertraglichen Rechte anderer Staaten gebe. Derartige Forderungen erklärt er für „Ansprüche von der Art des deutschen Anspruchs auf den Platz an der Sonne". Statt dessen gibt er Japan den guten Rat, in freier Konkurrenz den chinesischen Markt zu erobern. Der Sinn der Argumentation ist klar: ein Recht auf Rohstoffe wird nur bei gleichzeitiger Unterwerfung unter das liberalkapitalistische Weltsystem zugebilligt. Ausdrücklich wird die in gleicher Richtung gehende Antwort

[1] Foreign rights and interests in China, Baltimore (The John Hopkins Press) 1927, S. 402 ff.: Has Japan an Valid Right to Assent a Monroe Doctrine with Reference to China?

der alliierten Mächte auf den deutschen Protest gegen die Versailler Friedensbedingungen aus dem Jahre 1919 zitiert. Ein Industrieland soll sich seine Rohstoffe auf dem Weltmarkt kaufen. Alle anderen Ansprüche erscheinen dem amerikanischen Professor der Political Science als rechtlich unbegründet. Die Argumentation des bloßen status quo, verbunden mit dem Hinweis auf die bestehenden Verträge und das bekannte pacta sunt servanda, beherrscht diesen Teil der Ausführungen Willoughby's.

Neben dieser Berufung auf die Legalität des status quo der Verträge sind aber, ebenso deutlich und ebenso entscheidend, die Prinzipien der liberaldemokratischen Weltanschauung als die eigentliche Grundlage der Gedanken- und Beweisführung erkennbar. Wie tief der weltanschauliche Gegensatz liegt, zeigt sich bei der Erörterung der Frage, ob die Monroedoktrin Japan vielleicht einen „precedent" liefern könne. Die Frage wird selbstverständlich verneint. Die Begründung der Verneinung ist überaus kennzeichnend. Die Monroedoktrin, sagt Willoughby, hat den Vereinigten Staaten niemals Argumente für territoriale Annexionen geliefert, und wenn die Vereinigten Staaten in Zentralamerika und Westindien eine finanzielle und administrative Kontrolle ausüben, so immer nur und ausschließlich im Interesse eigener Staatsangehöriger, die dort Handel treiben, und nur zum Wohl der Bevölkerung dieser Gebiete. Mit anderen Worten: nur der ökonomisch-kapitalistische Imperialismus amerikanischen Stils soll das Recht haben, sich auf die Monroedoktrin zu berufen. Ein anderer Autor, Professor G. H. Blakeslee[1], hat ein ähnliches Argument in der Form vorgebracht, daß er sagt, man dürfe die Mandschurei und Zentralamerika nicht vergleichen, denn die Vereinigten Staaten, betont Blakeslee, hätten Mexiko nicht militärisch besetzt, nicht seine Verwaltung an sich gerissen, keine Unabhängigkeitsbewegungen organisiert und keine neue Regierung eingesetzt. Angesichts der Vorgänge, die zur Entstehung der Republiken Kuba und Panama geführt haben, ist das kein gutes Argument.

Ein anderer Amerikaner, C. Walter Young, hat der „besonderen Lage Japans in der Mandschurei" eine im Jahre 1931 erschienene eingehende Untersuchung gewidmet[2]. Der Grundsatz des Lebensrechts, „the Right to live Doctrine", sagt er (S. 298 ff.) ist keine Lehre der Zusammenarbeit und Versöhnung, sondern nur die einseitige Inanspruchnahme des einstigen Rechts, gegen einen Staat, der Rohstoffe besitzt, vorzugehen. Eine asiatische Monroedoktrin ist zwar von Japan niemals formell nach amerikanischem Prototyp für Asien oder auch nur Ostasien in Anspruch genommen worden, aber Japan will die führende Rolle mit Bezug auf China spielen. Young betont allerdings, daß man die sog. Karibische Doktrin und die Westindien-,

---

[1] Die im übrigen oberflächliche Abhandlung von Georges Klévanski, Le „Monroisme" Japonais, Paris 1935, ist im wesentlichen Gedankengang von Blakeslee abhängig, dessen Buch Conflicts of Politics in the Far East 1934 in Boston erschienen ist. Blakeslee war Sachverständiger der amerikanischen Regierung in der Lytton-Kommission.

[2] Japan's special position in Manchuria, its assertion, legal interpretation and present meaning; Baltimore-London-Oxford 1931.

Panamakanal- und Mexiko-Politik der Vereinigten Staaten nicht mit der Monroedoktrin verwechseln dürfe, wie das auch Charles Evan Hughes mit Recht betont habe. Von der „Karibischen" Doktrin wird die Monroedoktrin also ausdrücklich abgerückt. Auch das Recht, die eigenen Staatsangehörigen zu beschützen, sei etwas ganz anderes als die Monroedoktrin (S. 344/45). Das ist zweifellos richtig. Wo liegt nun, nach Young, der wahre und eigentliche Grund dafür, daß die Japaner kein Recht haben sollen, sich auf eine asiatische Monroedoktrin zu berufen? Darin, daß die Überlegenheit Japans keine „natürliche", d. h. für den Amerikaner: keine wirtschaftliche oder finanzielle Überlegenheit ist, sondern militärischen Charakter hat (S. 343). Dieses Argument spielt auch in dem oben genannten Buch des Staatssekretärs Stimson über die Krisis im Fernen Osten eine große Rolle. Hier wird sogar (S. 73) eine große weltgeschichtliche Freund-Feind-Gruppierung unter dem Aspekt des Gegensatzes von Recht und Unrecht, angelsächsischem Rechtsgefühl und japanischem Militarismus an die Wand gemalt. Hier zeigt sich, mit welcher Selbstverständlichkeit das liberalkapitalistische Denken des ökonomischen Imperialismus seine spezifischen Expansions- und Beherrschungsmethoden für wesentlich „friedlich" und „natürlich" erklärt, nicht nur, um die Monroedoktrin dem politischen Gegner aus der Hand zu nehmen und für sich zu beschlagnahmen, sondern auch als geistige Rüstung für den gerechten Krieg.

Aus dem Schrifttum zur asiatischen Monroedoktrin sei schließlich noch die Abhandlung eines Chinesen, Johnson Long, genannt, die 1933 in französischer Sprache erschienen und von de La Pradelle mit einer einleitenden Vorrede versehen ist[1]. Der französische Völkerrechtsjurist bleibt in seiner Einleitung bei dem typischen vertragspositivistischen Argument der Legalität des status quo. Die wahre „Doktrin", um die es sich handelt, gründet sich nach ihm auf die internationalen Verträge, insbesondere den Neun-Mächte-Pakt vom 6. Dezember 1922 und auf zwei Prinzipien: die Gleichheit der wirtschaftlichen und industriellen Chancen für alle Nationen, ohne Bevorzugung Japans, und den Respekt vor der Souveränität und der territorialen Integrität Chinas. Johnson Long selbst spricht von einer asiatischen Monroedoktrin als einer bloßen „Pseudodoktrin" (S. 176). Er faßt seine Ansicht von der großen Verschiedenheit der japanischen gegenüber den ameripanischen Prinzipien in drei Punkte (S. 182) zusammen: 1. die amerikanische Monroedoktrin garantiert die Unabhängigkeit der amerikanischen Staaten und schützt sie vor Kolonisation; Japan dagegen will aus China eine japanische Kolonie machen; 2. die amerikanische Monroedoktrin enthält das Prinzip der Nichtintervention auf der Grundlage des demokratischen Regimes und der demokratischen Freiheit; das Reich des Mikado dagegen ist ein feudalistischer Militärstaat und schon deshalb ein ungeeigneter Vorkämpfer der Monroedoktrin; 3. die amerikanische Monroedoktrin ist ein Prinzip der Isolierung und als solches im Zeitalter des Verkehrs

[1] La Mandchourie et la doctrine de la porte ouverte, Paris 1933.

überholt, und das Asien des Jahres 1933 ist etwas anderes als das Amerika des Jahres 1823.

Die drei Punkte widersprechen sich. Punkt 3 erklärt eigentlich die ganze Monroedoktrin für obsolet und scheint vorauszusetzen, daß die moderne Verkehrstechnik die Erde bereits in einen einzigen, allen angelsächsischen Interventionen offenstehenden Raum verwandelt habe. Doch sind auch solche in sich widerspruchsvollen Darlegungen von symptomatischer Bedeutung. Sie lassen nämlich erkennen, wie zäh und weit verbreitet die Verbindung ist, die die amerikanische Politik zwischen der Monroedoktrin und der Ideologie eines liberaldemokratischen Imperialismus hergestellt hat.

Dieser ganzen Verwirrung haben die Erklärungen der Führerrede vom 28. April 1939 mit einem Schlag ein Ende gemacht. Sie haben die Bahn zur Wiederherstellung des echten und ursprünglichen Gedankens der Monroedoktrin gebrochen. „Herr Roosevelt wird sich in diesem Falle (nämlich einer von unserer Seite an ihn gestellten Frage, welche Ziele er in seiner Außenpolitik gegenüber den mittel- und südamerikanischen Staaten verfolge) sicherlich auf die Monroedoktrin berufen und eine solche Forderung als eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten des amerikanischen Kontinents ablehnen. Genau die gleiche Doktrin vertreten wir Deutsche nun für Europa, auf alle Fälle aber für den Bereich und die Belange des Großdeutschen Reiches." Damit ist der Gedanke einer schiedlich-friedlichen Abgrenzung der Großräume in einfachster Sachlichkeit ausgesprochen und die Verwirrung beseitigt, mit der ein ökonomischer Imperialismus die Monroedoktrin umnebelt hatte, indem er ihren vernünftigen Raumabgrenzungsgedanken in einen ideologischen Welteinmischungsanspruch umbog. Es wäre ein Streit um Worte, wenn man jetzt fragen wollte, ob damit eine „deutsche Monroedoktrin" verkündet ist, oder wenn man — wie das früher bereits einmal geschehen ist — eine weitere Erörterung darüber begänne, ob und wieweit man überhaupt von einer deutschen, einer japanischen oder einer sonstigen Monroedoktrin sprechen dürfe. Ein Blick auf den seit über zwei Jahrzehnten geführten Kampf um den völkerrechtlichen Sinn der Monroedoktrin zeigt, daß es hier nicht um leere und beliebig austauschbare Schlagworte geht, sondern um die elementarste Frage eines völkerrechtlichen Zusammenlebens der Völker und Staaten, nämlich um den Gegensatz einer klaren, auf dem Grundsatz der Nichtintervention raumfremder Mächte beruhenden Raumordnung gegen eine universalistische Ideologie, die die ganze Erde in das Schlachtfeld ihrer Interventionen verwandelt und sich jedem natürlichen Wachstum lebendiger Völker in den Weg stellt. Wir ahmen also nicht einfach ein amerikanisches Vorbild nach, wenn wir uns auf die Monroedoktrin beziehen; wir legen nur den gesunden Kern eines völkerrechtlichen Großraumprinzips frei und bringen ihn für unseren europäischen Großraum zu sinngemäßer Entfaltung.

36. Der Reichsbegriff im Völkerrecht (1939)

Eine Großraumordnung gehört zum Begriff des Reiches, der hier als eine spezifisch völkerrechtliche Größe in die völkerrechtswissenschaftliche Erörterung eingeführt werden soll. Reiche in diesem Sinne sind die führenden und tragenden Mächte, deren politische Idee in einen bestimmten Großraum ausstrahlt und die für diesen Großraum die Interventionen fremdräumiger Mächte grundsätzlich ausschließen. Der Großraum ist natürlich nicht identisch mit dem Reich in dem Sinne, daß das Reich der von ihm vor Interventionen bewahrte Großraum selber wäre; und nicht jeder Staat oder jedes Volk innerhalb des Großraumes ist selber ein Stück Reich, so wenig jemand bei der Anerkennung der Monroedoktrin daran denkt, Brasilien oder Argentinien zu einem Bestandteil der Vereinigten Staaten von Amerika zu erklären. Wohl aber *hat* jedes Reich einen Großraum, in den seine politische Idee ausstrahlt und der fremden Interventionen nicht ausgesetzt sein darf.

Der Zusammenhang von Reich, Großraum und Nichtinterventionsprinzip ist grundlegend. Erst durch ihn erhalten die Begriffe Intervention und Nicht-Intervention, die für jedes auf dem Zusammenleben der verschiedenen Völker beruhende Völkerrecht ganz unentbehrlich, heute aber heillos verwirrt sind, ihre theoretische und praktische Brauchbarkeit. Im bisherigen, staatlich konstruierten Völkerrecht war das berühmte Witzwort Talleyrands, Nichtintervention bedeute ungefähr dasselbe wie Intervention, nicht etwa ein überspitztes Paradox, sondern eine alltägliche Erfahrungstatsache. Sobald aber völkerrechtliche Großräume mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte anerkannt sind und die Sonne des Reichsbegriffes aufgeht, wird ein abgrenzbares Nebeneinander auf einer sinnvoll eingeteilten Erde denkbar und kann der Grundsatz der Nichtintervention seine ordnende Wirkung in einem neuen Völkerrecht entfalten.

Wir wissen, daß die Bezeichnung „Deutsches Reich" in ihrer konkreten Eigenart und Hoheit nicht übersetzbar ist. Es gehört zu der Geschichtsmächtigkeit jeder echten politischen Größe, daß sie ihre eigene, nicht beliebig subsumierbare Bezeichnung mitbringt und ihren eigentümlichen Namen durchsetzt. Reich, Imperium, Empire sind nicht dasselbe und, von innen gesehen, untereinander nicht vergleichbar. Während „Imperium" oft die Bedeutung eines universalistischen, Welt und Menschheit umfassenden, also übervölkischen Gebildes hat (wenn auch nicht haben muß, da es mehrere und verschiedenartige Imperien nebeneinander geben kann) ist unser Deutsches Reich wesentlich volkhaft bestimmt und eine wesentlich nichtuniversalistische, rechtliche Ordnung auf der Grundlage der Achtung jedes Volkstums. Während „Imperialismus" seit dem Ende des 19. Jahrhunderts zu einer oft als bloßes Schlagwort mißbrauchten Bezeichnung ökonomisch-kapitalistischer Kolonisierungs- und Expansionsmethoden ge-

worden ist[1], blieb das Wort „Reich" von diesem Makel frei. Auch bringen sowohl die Erinnerungen an die Völkeranschauungen des untergehenden römischen Imperiums wie die Assimilierungs- und Schmelztiegelideale der Imperien westlicher Demokratie den Begriff des Imperiums in den schärfsten Gegensatz zu einem volkhaft aufgefaßten, alles volkliche Leben achtenden Reichsbegriff. Das wirkt um so stärker, als das Deutsche Reich, in der Mitte Europas, zwischen dem Universalismus der Mächte des liberaldemokratischen, völkerassimilierenden Westens und dem Universalismus des bolschewistisch-weltrevolutionären Ostens liegt und nach beiden Fronten die Heiligkeit einer nichtuniversalistischen, volkhaften, völkerachtenden Lebensordnung zu verteidigen hat.

Eine völkerrechtliche Betrachtung muß aber nicht nur die innere Einzigartigkeit, sondern auch das Zusammenleben und Nebeneinander der politischen Größen sehen, die Träger und Gestalter der völkerrechtlichen Ordnung sind. Aus praktischen wie theoretischen Gründen ist es notwendig, dieses Neben-, Mit- und Gegeneinander wirklicher Größen im Auge zu behalten. Jede andere Betrachtungsweise leugnet entweder das Völkerrecht, indem sie jedes einzelne Volk isoliert, oder sie verfälscht, wie es das Genfer Völkerbundsrecht getan hat, das Recht der Völker in ein universalistisches Weltrecht. Möglichkeit und Zukunft des Völkerrechts hängen also davon ab, daß die wirklich tragenden und gestaltenden Größen des Zusammenlebens der Völker richtig erkannt und zum Ausgangspunkt der Erörterung und Begriffsbildung gemacht werden. Diese tragenden und gestaltenden Größen sind heute nicht mehr, wie im 18. und 19. Jahrhundert, Staaten, sondern Reiche.

Die richtige Benennung ist dabei von großer Bedeutung. Wort und Name sind nirgends nebensächlich, am wenigsten bei politisch-geschichtlichen Größen, die das Völkerrecht zu tragen bestimmt sind. Der Streit um Worte wie „Staat", „Souveränität", „Unabhängigkeit" war das Zeichen tieferliegender politischer Auseinandersetzungen, und der Sieger schrieb nicht nur die Geschichte, sondern bestimmte auch das Vokabularium und die Terminologie. Die Bezeichnung „Reiche", die hier vorgeschlagen wird, kennzeichnet am besten den völkerrechtlichen Sachverhalt der Verbindung von Großraum, Volk und politischer Idee, der unseren Ausgangspunkt darstellt. Die Bezeichnung „Reiche" hebt die eigentümliche Besonderheit des einzelnen dieser Reiche in keiner Weise auf. Sie vermeidet die das Völkerrecht gefährdende leere Allgemeinheit, wie sie in Worten wie „Großmachtsphäre", „Block", „Raum- und Machtkomplex", „Gemeinwesen", Commonwealth usw. oder gar in der inhaltlosen Raumangabe „Bereich" liegen

[1] Eine Auseinandersetzung mit diesem Begriff des Imperialismus und seiner umfangreichen Literatur würde den Rahmen unserer Darlegung sprengen und muß einer anderen Untersuchung vorbehalten bleiben. Ich möchte aber wenigstens auf die überaus klare Darlegung von Werner Sombart, Das Wirtschaftsleben im Zeitalter des Hochkapitalismus (Der moderne Kapitalismus, Bd. III, 1) München und Leipzig 1927, S. 66 ff., den Aufsatz von Carl Brinkmann in der Festgabe für L. Brentano, 1925, und Heinrich Triepel, Hegemonie, Ein Buch von führenden Staaten, 1938, S. 185 f., hinweisen.

würde; sie ist also konkret und prägnant im Hinblick auf die Wirklichkeit der gegenwärtigen Weltlage. Sie gibt andrerseits aber auch eine gemeinsame Benennung der vorhandenen maßgebenden Größen, ohne welche gemeinsame Benennung jede völkerrechtliche Erörterung und Verständigung sofort aufhören müßte; vermeidet also den andern, ebenfalls das Völkerrecht gefährdenden Irrtum, der aus der Konkretisierung eine vereinsamende, jeden Zusammenhang aufhebende Isolierung der einzelnen politischen Größe macht. Sie entspricht endlich dem deutschen Sprachgebrauch, der das Wort „Reich" in den mannigfaltigsten Verbindungen — Reich des Guten und des Bösen, Reich des Lichtes und Reich der Finsternis, sogar in „Pflanzen- und Tierreich" — als Ausdruck, sei es eines Kosmos im Sinne einer konkreten Ordnung, sei es einer krieg- und kampffähigen, Gegenreichen gewachsenen geschichtlichen Macht, verwendet, der aber auch zu allen Zeiten gerade die großen, geschichtsmäßigen Gebilde — das Reich der Babylonier[1], der Perser, der Makedoner und der Römer, die Reiche der germanischen Völker wie die ihrer Gegner — in einem spezifischen Sinne immer „Reiche" genannt hat. Darüber hinaus würde es uns von dem rein völkerrechtlichen Sinn und Ziel unserer Arbeit ablenken und die Gefahr endloser Zerredungen heraufbeschwören, wollten wir uns hier auf alle denkbaren geschichtsphilosophischen, theologischen und ähnlichen Deutungsmöglichkeiten einlassen, zu denen das Wort „Reich" Veranlassung geben kann. Hier kommt es nur darauf an, dem bisherigen Zentralbegriff des Völkerrechts, dem Staat, einen einfachen, völkerrechtlich brauchbaren, aber durch seine Gegenwartsnähe überlegenen, höheren Begriff entgegenzusetzen.

Das bisherige, im 18. und 19. Jahrhundert entwickelte und in unser 20. Jahrhundert hinein weitergeführte Völkerrecht ist allerdings ein reines Staatenrecht. Trotz einzelner Besonderheiten und Auflockerungen erkennt es grundsätzlich nur Staaten als Völkerrechtssubjekte an. Von Reichen ist nicht die Rede, obwohl noch jeder aufmerksame Betrachter sich darüber gewundert hat, wie sehr die politischen und wirtschaftlichen Lebensinteressen des englischen Weltreiches mit den Sätzen dieses Völkerrechts harmonieren. Auch das englische Weltreich können sich die Lehrbücher des Völkerrechts nur als eine „Staatenverbindung" vorstellen. Dabei ist der Reichsbegriff des englischen Empire durchaus besonderer Art und als „Staatenverbindung" niemals zu begreifen. Er ist, wie das an anderer Stelle gezeigt wurde, schon durch seine geographisch zusammenhanglose Lage universalistisch bestimmt. Der diese Art von Weltreichsgedanken zum Ausdruck bringende Kaisertitel des Königs von England ist an weit entfernte, überseeische, fernasiatische Kolonialbesitzungen, an Indien angeknüpft. Der Titel eines „Kaisers von Indien", eine Erfindung Benjamin Disraelis, ist nicht nur ein persönliches Dokument des „Orientalismus" seines Erfinders, sondern entspricht auch der Tatsache, die Disraeli selbst in dem Ausspruch

[1] „In Babylon erhob sich zuerst das Reich" (To babilonie irhuf sik irst dat rike), Sachsenspiegel III, 44, § 1.

formuliert hat: "England is really more an Asiatic Power than a European."

Zu einem solchen Weltreich gehört kein Völkerrecht, sondern ein allgemeines Welt- und Menschheitsrecht. Die systematische und begriffliche Arbeit der Völkerrechtswissenschaft kannte aber, wie eben gesagt, bisher überhaupt keine Reiche, sondern nur Staaten. In der politisch-geschichtlichen Wirklichkeit gab es selbstverständlich immer führende Großmächte; es gab ein „Konzert der europäischen Mächte" und im Versailler System die „alliierten Hauptmächte". Die rechtliche Begriffsbildung hielt an einem Allgemeinbegriff „Staat" und an der rechtlichen Gleichheit aller unabhängigen und souveränen Staaten fest[1]. Eine echte Rangordnung der Völkerrechtssubjekte wurde von der Völkerrechtswissenschaft grundsätzlich ignoriert. Die sachliche und qualitative Verschiedenheit hat trotz mancher naheliegenden Erörterungen auch in der Genfer Völkerbundsjurisprudenz keine offene und folgerichtige Anerkennung gefunden, obwohl die Fiktion der völkerrechtlichen Gleichheit angesichts der offenkundigen Hegemonie Englands und Frankreichs gerade im Genfer Völkerbund aller Wahrheit und Wirklichkeit fortwährend ins Gesicht schlug.

Daß dieser überkommene Staatsbegriff als Zentralbegriff des Völkerrechts der Wahrheit und Wirklichkeit nicht mehr entspricht, ist seit langem zum Bewußtsein gekommen. Ein großer Teil der Völkerrechtswissenschaft der westlichen Demokratien, insbesondere auch der Genfer Völkerbundsjurisprudenz, hat die Entthronung des Staatsbegriffes auf dem Wege eines Vorstoßes gegen den Souveränitätsbegriff in Angriff genommen. Das geschah mit der Tendenz, der zweifellos fälligen Überwindung des Staatsbegriffs im Völkerrecht die Wendung ins Pazifistisch-Humanitäre, also in ein universalistisches Weltrecht zu geben, dessen Stunde mit der Niederlage Deutschlands und mit der Gründung des Genfer Völkerbundes gekommen zu sein schien. Auch jetzt noch blieb jene oben erwähnte prästabilierte Harmonie von Völkerrecht und politischem Interesse des englischen Weltreiches gewahrt, ja, sie war eigentlich auf ihrem Höhepunkt angelangt. Deutschland stand, solange es wehrlos und schwach war, gegenüber diesen Tendenzen ganz in der Defensive und konnte, völkerrechtlich gesehen, zufrieden sein, wenn es ihm gelang, seine staatliche Unabhängigkeit zu verteidigen und seine Staatsqualität zu wahren. Mit dem Sieg der nationalsozialistischen Bewegung ist aber auch in Deutschland — freilich von ganz anderen Ausgangspunkten aus und mit ganz andern Zielen als jene pazifistisch-universalistische Staatsentthronung — ein Vorstoß zur Überwindung des Staatsbegriffs im Völkerrecht erfolgreich geworden. Angesichts der mächtigen Dynamik unserer außenpolitischen Entwicklung soll die nunmehr gegebene Lage des Völkerrechts im folgenden kurz erörtert und durch

[1] Carl Bilfinger, Zum Problem der Staatengleichheit im Völkerrecht, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. IV (1934) S. 481 ff. und Les bases fondamentales de la Communauté des Etats in Recueil des Cours de l'Académie de droit international 1939 S. 95 f. (Egalité et Communauté des Etats).

die Einführung unseres Reichsbegriffs völkerrechtlich geklärt werden, nachdem die staats- und verfassungsrechtliche Bedeutung des Reichsbegriffs durch Darlegungen von Reichsminister Lammers und Staatssekretär Stuckart[1] bereits klargestellt worden ist.

Das überkommene zwischenstaatliche Völkerrecht findet seine Ordnung darin, daß es eine bestimmte konkrete Ordnung mit gewissen Eigenschaften, eben einen „Staat", bei allen Mitgliedern der völkerrechtlichen Gemeinschaft in gleicher Weise voraussetzt. Wenn die Herrschaft des Staatsbegriffs im Völkerrecht in den letzten Jahren in Deutschland vom Volksbegriff aus erschüttert worden ist, so liegt es mir fern, das Verdienst dieser völkerrechtswissenschaftlichen Leistung herabzusetzen. Nur darf nicht übersehen werden, daß im bisherigen Staatsbegriff ein Mindestmaß von innerer, berechenbarer Organisation und innerer Disziplin enthalten ist und daß dieses organisatorische Minimum die eigentliche Grundlage alles dessen bildet, was man als die konkrete Ordnung „Völkerrechtsgemeinschaft" ansehen konnte. Insbesondere hat der Krieg, als eine anerkannte Einrichtung dieser zwischenstaatlichen Ordnung, sein Recht und seine Ordnung wesentlich darin, daß er ein Staatenkrieg ist, d. h. daß Staaten als konkrete Ordnungen ihn gegen Staaten als konkrete Ordnungen gleicher Ebene führen. Ähnlich wie ein Duell, wenn es einmal rechtlich anerkannt ist, seine innere Ordnung und Gerechtigkeit darin findet, daß auf beiden Seiten satisfaktionsfähige Ehrenmänner (wenn auch vielleicht von sehr verschiedener körperlicher Kraft und Waffenübung) einander gegenüberstehen. Der Krieg ist in diesem völkerrechtlichen System eine Beziehung von Ordnung zu Ordnung und nicht etwa von Ordnung zu Unordnung. Diese letzte Beziehung, von Ordnung zu Unordnung, ist „Bürgerkrieg" und ist etwas, womit das heutige Staatenvölkerrecht wenig anzufangen weiß.

Die unparteiischen Zeugen, die zu einem solchen Staatenkriegsduell gehören, können in einem zwischenstaatlichen Völkerrecht nur die Neutralen sein. Das bisherige zwischenstaatliche Völkerrecht fand seine wirkliche Garantie nicht in irgendeinem inhaltlichen Gerechtigkeitsgedanken oder einem sachlichen Verteilungsprinzip, auch nicht in einem internationalen Rechtsbewußtsein, das sich während des Weltkrieges und in Versailles als nicht vorhanden erwiesen hat, sondern — wiederum in voller Harmonie mit dem außenpolitischen Interesse des britischen Reiches[2] — in einem Gleichgewicht der Staaten. Die maßgebende Vorstellung ist, daß die Machtverhältnisse der zahlreichen großen und kleinen Staaten sich fort-

---

[1] H. H. Lammers, „Staatsführung im Dritten Reich", in der Vortragsreihe der österreichischen Verwaltungs-Akademie, Berlin 1938, S. 16: „Staatsidee und Volksidee in sich vereinend, scheint mir das Wort vom Dritten Reich der Deutschen aber auch von tiefer staatsrechtlicher Bedeutung und zum ersten Male die richtige Bezeichnung für den deutschen Staat zu sein." Ebenso im Völkischen Beobachter vom 2., 3. und 4. September 1938. Wilhelm Stuckart, zuerst in dem Vortrag „Partei und Staat": Deutscher Juristentag 1936, 271/73 über „Das Reich als völkische Lebensform und Lebensordnung".

[2] Fritz Berber, „Prinzipien der britischen Außenpolitik"; Schriften des Deutschen Instituts für außenpolitische Forschung, Berlin 1939, S. 20 f.

während ausbalancieren und daß gegen den jeweils übermächtigen und daher dem Völkerrecht gefährlichen Stärkeren automatisch eine Koalition der Schwächeren zustande kommt. Dieses schwankende, von Fall zu Fall sich bildende, fortwährend sich verlagernde, daher äußerst labile Gleichgewicht kann nach Lage der Sache gelegentlich wirklich eine Garantie des Völkerrechts bedeuten, nämlich dann, wenn genügend starke neutrale Mächte vorhanden sind. Die Neutralen werden auf diese Weise nicht nur die unparteiischen Zeugen des Kriegsduells, sondern auch die eigentlichen Garanten und Hüter des Völkerrechts. Es gibt in einem solchen völkerrechtlichen System so viel wirkliches Völkerrecht, wie es wirkliche Neutralität gibt. Der Genfer Völkerbund hat nicht zufällig seinen Sitz in Genf, und der Internationale Ständige Gerichtshof residiert aus gutem Grund im Haag[1]. Aber weder die Schweiz noch die Niederlande sind starke Neutrale, die das Völkerrecht im Ernstfall allein und aus eigener Kraft verteidigen könnten. Gibt es, wie während der letzten Jahre des Weltkrieges, 1917/18, keine starken Neutralen mehr, so gibt es, wie wir erfahren haben, auch kein Völkerrecht mehr.

Das bisherige Völkerrecht beruhte ferner auf der unausgesprochenen, aber ihm wesentlichen und jahrhundertelang auch wirklichen Voraussetzung, daß jenes, das Völkerrecht garantierende Gleichgewicht sich um eine schwache Mitte Europas bewegte. Es konnte eigentlich nur funktionieren, wenn hier viele mittlere und kleinere Staaten gegeneinander ausgespielt werden konnten. Die zahlreichen deutschen und italienischen Staaten des 18. und 19. Jahrhunderts wurden, wie Clausewitz anschaulich sagt, als die kleinen und mittleren Gewichtssteine zur Ausbalancierung zwischen den Großmächten bald auf dieser, bald auf jener Seite in die Waagschale geworfen. Eine starke politische Macht in der Mitte Europas mußte ein derartig durchkonstruiertes Völkerrecht zerstören. Die Juristen eines solchen Völkerrechts konnten daher behaupten, und auch in vielen Fällen wirklich glauben, daß der gegen ein starkes Deutschland gerichtete Weltkrieg 1914—18 ein Krieg des Völkerrechts selbst, und die scheinbare Vernichtung der politischen Macht Deutschlands im Jahre 1918 „der Sieg des Völkerrechts über die brutale Gewalt“ war. Nicht nur für eine geschichtlich-politische, sondern auch für eine rechtswissenschaftliche Betrachtung und Forderung ist es notwendig und keineswegs unjuristisch, sich auf diesen Sachverhalt zu besinnen, um den gegenwärtigen Wendepunkt der völkerrechtlichen Entwicklung richtig zu erfassen. Denn heute, angesichts eines neuen und starken Reiches, wird jene gegen ein starkes Deutsches Reich gerichtete völkerrechtliche Begriffswelt in den westlichen Demokratien und in allen von ihnen beeinflußten Ländern mit großer Wucht aufs neue mobilisiert. Angeblich streng wissenschaftliche Zeitschriften des

[1] Christoph S t e d i n g, Das Reich und die Krankheit der europäischen Kultur, Hamburg 1939; dazu Carl S c h m i t t, Neutralität und Neutralisierung, in der Zeitschrift Deutsche Rechtswissenschaft Bd. IV (1939) Heft 2; vgl. den Aufsatz Nr. 34 oben S. 271 f. unserer Sammlung.

Völkerrechts stellen sich in den Dienst dieser Politik und arbeiten an der moralischen und juristischen Vorbereitung eines „gerechten Krieges" gegen das Deutsche Reich. Der im Januarheft 1939 des American Journal of International Law erschienene Aufsatz von J. W. Garner „The Nazi proscription of German professors of international law" ist in dieser Hinsicht ein geradezu erstaunliches Dokument.

Die deutsche Völkerrechtswissenschaft hat, wie gesagt, in den letzten Jahren einen sehr bedeutenden Vorstoß unternommen, um das Völkerrecht aus einer bloß zwischenstaatlichen Ordnung zu einem wirklichen Recht der Völker zu machen. Unter den Veröffentlichungen dieser Richtung verdient der erste systematische Entwurf eines neuen, auf dem Volksbegriff aufgebauten Völkerrechts von Norbert Gürke, Volk und Völkerrecht (Tübingen 1935), als positive wissenschaftliche Leistung in erster Linie genannt zu werden. Aber es ist selbstverständlich nicht möglich und liegt auch nicht im Sinne Gürkes, nun einfach aus der bisherigen zwischenstaatlichen eine zwischenvolkliche Ordnung zu machen. Dann würde nämlich nur der alten zwischenstaatlichen Ordnung durch den Begriff des Volkes neue Substanz und neues Leben zugeführt. An die Stelle eines innerlich neutralen, abstrakten Staatsbegriffs wäre ein substanzhafter Volksbegriff getreten, im übrigen aber die systematische Struktur der überkommenen Völkerrechtsordnung beibehalten. Das wäre dann schließlich nur eine Bluttransfusion in die alten Adern, nur eine Aufwertung oder Auffüllung des alten Staatenrechts zu einem Völkerrecht. So richtig und verdienstvoll dieser Vorstoß ist, zwei Gesichtspunkte dürfen, glaube ich, dabei nicht außer acht bleiben:

Der erste betrifft die völkerrechtlichen Ordnungselemente, die im bisherigen Staatsbegriff als einer organisatorisch bestimmten Größe liegen. „Staat" im Sinne der Völkerrechtsordnung setzt jedenfalls ein Mindestmaß von Organisation, berechenbarem Funktionieren und Disziplin voraus. Ich will hier nicht auf die Kontroverse eingehen, die auf der einen Seite von Reinhard Höhn geführt wird, der den Staat entschieden und folgerichtig als „Apparat" bestimmt, während auf der anderen Seite verschiedenartige Vorstellungen, wie Staat als Form oder als Gestalt, verwendet werden. Begnügen wir uns hier mit der Formulierung Gottfried Neeßes, daß der Staat wesentlich Organisation und das Volk wesentlich Organismus ist. Apparat und Organisation sind aber, wie auch Höhn selbstverständlich weiß, durchaus keine „ungeistigen" Dinge. Das moderne Zusammenleben der verschiedenen Völker und besonders der großen oder gar der bedrohten Völker erfordert eben eine straffe Organisation im eigentlichen Sinne des Wortes; es verlangt ein Mindestmaß von innerer Konsistenz und sicherer Berechenbarkeit. Dazu gehören hohe geistige und sittliche Qualitäten, und bei weitem nicht jedes Volk ist schon als solches „von Natur" diesem Mindestmaß an Organisation und Disziplin gewachsen. Der völkerrechtswissenschaftliche Kampf gegen den Staatsbegriff müßte sein Ziel verfehlen, wenn er der echten Ordnungsleistung nicht gerecht würde, die — in der

Wirklichkeit oft sehr problematisch, aber im Grundsatz doch immer verlangt — dem bisherigen Staatsbegriff wesentlich war. Ein zum Staat auch in diesem nur organisatorischen Sinne unfähiges Volk kann gar nicht Völkerrechtssubjekt sein. Im Frühjahr 1936 z. B. hat sich gezeigt, daß Abessinien kein Staat war. Nicht alle Völker sind imstande, die Leistungsprobe zu bestehen, die in der Schaffung eines guten modernen Staatsapparates liegt, und sehr wenige sind einem modernen Materialkrieg aus eigener organisatorischer, industrieller und technischer Leistungskraft gewachsen. Zu einer neuen Ordnung der Erde und damit zu der Fähigkeit, heute Völkerrechtssubjekt ersten Ranges zu sein, gehört ein gewaltiges Maß nicht nur „natürlicher", im Sinne naturhaft ohne weiteres gegebener Eigenschaften, dazu gehört auch bewußte Disziplin, gesteigerte Organisation und die Fähigkeit, den nur mit einem großen Aufgebot menschlicher Verstandeskraft zu bewältigenden Apparat eines modernen Gemeinwesens aus eigener Kraft zu schaffen und ihn sicher in der Hand zu haben.

Der zweite Gesichtspunkt betrifft die völkerrechtlichen Ordnungselemente des bisherigen Staatsbegriffs, die im Staat als einer Raumordnung liegen. Jede völkerrechtlich brauchbare Vorstellung eines Trägers oder Subjekts der Völkerrechtsordnung muß außer einer personalen Bestimmung (der Staats- und Volkszugehörigkeit) auch eine territoriale Abgrenzungsmöglichkeit in sich enthalten. Diese Seite des Staatsbegriffes wird sogar von den extremsten englischen Pluralisten anerkannt. G. D. H. Cole, dessen Ansichten in dieser Hinsicht vielleicht authentischer sind als die des sonst für den englischen Pluralismus meistens zitierten Juden Laski, sagt z. B., der Staat als „political body" sei „an essentially geographical grouping[1]". Statt weiterer Ausführungen möchte ich hier auf ein Symptom von größter Bedeutung aufmerksam machen: die moderne technische Überwindung des Raumes durch Flugzeug und Radio hat nicht etwa, wie man zuerst vermutet hatte, und wie man nach manchen sonstigen, zum Teil sehr wichtigen Analogien erwarten sollte, völkerrechtlich dazu geführt, daß der Luftraum im Völkerrecht nach der Analogie des freien Meeres behandelt wurde, vielmehr ist, im Gegenteil, der Gedanke der territorialen Souveränität des Staates im atmosphärischen Raum in besonders betonter Weise die Grundlage aller bisherigen vertraglichen und sonstigen Regelungen des internationalen Flug- und Funkwesens geworden. Vom technischen Standpunkt aus ist das sonderbar und geradezu grotesk, besonders bei territorial kleinen Staaten, wenn man bedenkt, wie vielen „Souveränitäten" ein modernes Flugzeug unterstehen soll, wenn es in wenigen Stunden über viele kleine Staaten hinwegfliegt, oder gar was aus den vielen Staatshoheiten über alle die elektrischen Wellen wird, die ununterbrochen mit Sekundenschnelle durch den atmosphärischen Raum über den Erdball kreisen. Die völkerrechtswissenschaftliche Überwindung des alten, zentralen Staatsbegriffs ist hier situationsmäßig zweifellos fällig. Es gibt auch schon

[1] Conflicting Social Obligations, in Proceedings of the Aristotelian Society, Neue Reihe XV (1915), S. 151.

wichtige Ansätze dazu. Man hat in Deutschland nicht genügend darauf geachtet, in welchem Maße eine in England vertretene Theorie gerade diese moderne technische Entwicklung benutzt, um durch die Überwindung des Staates unmittelbar in ein universalistisches, sei es vom Genfer Völkerbund, sei es von anderen Organisationen getragenes Weltrecht vorzustoßen und dadurch die Staatsüberwindung im universalistischen Sinne plausibel zu machen. Insbesondere hat J. M. Spaight in mehreren Schriften[1] solche Erwägungen zu dem Gedanken benutzt, daß die moderne technische Entwicklung, insbesondere der Luftwaffe, den Staatenkrieg überholen werde, daß die Luftwaffe genüge, um die Erde in Ruhe und Ordnung zu halten, so daß die Staatenkriege von selbst aufhören und schließlich nur noch Bürgerkriege, Polizeiaktionen oder Sanktionen übrigbleiben. Solche Konstruktionen, die oft großen Eindruck machen, zeigen, daß das Problem einer neuen Raumordnung völkerrechtswissenschaftlich nicht länger außer acht bleiben kann. Im Volksbegriff an sich ist aber ein völlig neues, den bloßen Nationalstaatsgedanken des 19. Jahrhunderts überwindendes Raumordnungselement noch nicht so deutlich, daß damit allein die bisherige zwischenstaatliche Ordnung in einer überzeugenden Weise rechtswissenschaftlich aus den Angeln gehoben wäre.

Die Maße und Maßstäbe unserer Raumvorstellungen haben sich in der Tat wesentlich geändert. Das ist auch für die völkerrechtliche Entwicklung von entscheidender Bedeutung. Das europäische Völkerrecht des 19. Jahrhunderts, mit seiner schwachen Mitte Europas und den westlichen Weltmächten im Hintergrunde, erscheint uns heute als eine von Riesen überschattete Kleinwelt. Dieser Horizont ist für ein modern gedachtes Völkerrecht nicht mehr möglich. Wir denken heute planetarisch und in Großräumen. Wir erkennen die Unabwendbarkeit kommender Raumplanungen, von denen Ministerialdirektor H. Wohlthat wie auch Reichsleiter General Ritter von Epp gesprochen haben[2]. In dieser Lage besteht die Aufgabe der deutschen Völkerrechtswissenschaft darin, zwischen einer nur konservativen Beibehaltung des bisherigen zwischenstaatlichen Denkens und einem von den westlichen Demokratien her betriebenen, unstaatlichen und unvölkischen Übergreifen in ein universalistisches Weltrecht, den Begriff einer konkreten Großraumordnung zu finden, der beiden entgeht und sowohl den räumlichen Maßen unseres heutigen Erdbildes als auch unseren neuen Begriffen von Staat und Volk gerecht wird. Das kann für uns nur der völkerrechtliche Begriff des Reiches sein als einer von bestimmten weltanschaulichen Ideen und Prinzipien beherrschten Großraumordnung, die Interventionen raum-

[1] Air power and Cities, London 1930 (die Fortführung von Air power and War Rights, 1924). Kennzeichnend besonders der Satz: „Air power will clear the way of the acceptance of the new order of ideas" aus International Air Force, London 1932.

[2] H. Wohlthat, Großraum und Meistbegünstigung, im Deutschen Volkswirt vom 23. Dezember 1938; Ritter von Epp, Rede vom 24. Februar 1939, vgl. den Bericht im „Hakenkreuzbanner" vom 25. Februar 1939, Nr. 56, S. 2.

fremder Mächte ausschließt und deren Garant und Hüter ein Volk ist, das sich dieser Aufgabe gewachsen zeigt.

Soviel wissenschaftliche Arbeit auch noch erforderlich sein wird, um unseren Begriff des Reiches im einzelnen sicherzustellen, seine grundlegende Stellung für ein neues Völkerrecht ist ebensowenig bestreitbar, wie seine spezifische, zwischen der alten Staatenordnung des 19. Jahrhunderts und dem universalistischen Ziel eines Weltreiches stehende Eigenart erkennbar und unterscheidbar ist. Als ich im Herbst 1937 meinen Bericht über „Die Wendung zum diskriminierenden Kriegsbegriff" der Abteilung für Rechtsforschung der Akademie für Deutsches Recht zu deren 4. Jahrestagung vorlegte, war die politische Gesamtlage von der heutigen noch wesentlich verschieden. Damals hätte der Reichsbegriff nicht, wie das jetzt hier geschieht, zum Angelpunkt des neuen Völkerrechts erhoben werden können. Im Anschluß an jenen Bericht wurde die Frage gestellt, was ich denn eigentlich Neues an die Stelle der alten Staatenordnung zu setzen hätte, da ich weder einfach beim alten bleiben, noch mich den Begriffen der westlichen Demokratien unterwerfen wollte. Heute kann ich die Antwort geben. Der neue Ordnungsbegriff eines neuen Völkerrechts ist unser Begriff des Reiches, der auf einer volkhaften, von einem Volk getragenen Großraumordnung beruht. In ihm haben wir den Kern einer neuen völkerrechtlichen Denkweise, die vom Volksbegriff ausgeht und die im Staatsbegriff enthaltenen Ordnungselemente durchaus bestehen läßt, die aber zugleich den heutigen Raumvorstellungen und den wirklichen politischen Lebenskräften gerecht zu werden vermag; die „planetarisch", das heißt erdraumhaft sein kann, ohne die Völker und die Staaten zu vernichten und ohne, wie das imperialistische Völkerrecht der westlichen Demokratien, aus der unvermeidlichen Überwindung des alten Staatsbegriffs in ein universalistisch-imperialistisches Weltrecht zu steuern.

Der Gedanke eines zu den Trägern und Gestaltern eines neuen Völkerrechts gehörenden Deutschen Reiches wäre früher ein utopischer Traum und das auf ihm aufgebaute Völkerrecht nur ein leeres Wunschrecht gewesen. Heute aber ist ein machtvolles Deutsches Reich entstanden. Aus einer schwachen und ohnmächtigen ist eine starke und unangreifbare Mitte Europas geworden, die imstande ist, ihrer großen politischen Idee, der Achtung jedes Volkes als einer durch Art und Ursprung, Blut und Boden bestimmten Lebenswirklichkeit, eine Ausstrahlung in den mittel- und osteuropäischen Raum hinein zu verschaffen und Einmischungen raumfremder und unvölkischer Mächte zurückzuweisen. Die Tat des Führers hat dem Gedanken unseres Reiches politische Wirklichkeit, geschichtliche Wahrheit und eine große völkerrechtliche Zukunft verliehen.

Ab integro nascitur ordo.

Hinweise

Zu Nr. 1, Seite 9 ff. Der Aufsatz ist ein Teil meines Beitrages zur Bonner Festgabe für Ernst Zitelmann, die dem Jubilar zu seinem 50jährigen Doktorjubiläum am 1. August 1923 in Bonn überreicht wurde und als „Bonner Festgabe für Ernst Zitelmann" 1923 bei Duncker & Humblot München und Berlin erschienen ist. Der Beitrag „Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus" ist als Sonderveröffentlichung in 1. Auflage 1923, in 2. Auflage 1926 am gleichen Ort erschienen (vgl. auch unten Nr. 7). Diese Ausführungen „Zur politischen Theorie des Mythus" sind öfters als die erste Einführung der politischen Theorien von Georges Sorel in Deutschland bezeichnet worden. Das ist insofern nicht ganz richtig, als der erste verfassungstheoretische Hinweis auf Sorel sich in meinem Buch „Die Diktatur" 1921, S. 147, Anmerkung, befindet.

Zu Nr. 2, S. 19 ff. Zuerst veröffentlicht im Heidelberger „Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik" Band 51, Heft 3 (1924), S. 817—823. Dieser Aufsatz ist der erste fachwissenschaftliche Vorstoß gegen die juristische Rezeption „weltläufiger", das heißt in Wahrheit nur der weltdemokratischen, insbesondere der angelsächsischen Presse geläufiger Begriffe.

Zu Nr. 3, S. 26 ff. Veröffentlicht in der Schriftenreihe „Flugschriften zum Rheinproblem" Heft Nr. 4, 1925. Der zweite Teil dieses Vortrages betraf die moralische Bedeutung des Begriffes der „Obrigkeit" unter der Herrschaft internationaler Regierungskommissionen. Ich habe ihn hier nicht mit abgedruckt, weil das politische Regime solcher Kommissionen heute nicht mehr von praktischer Bedeutung ist, doch hat auch dieser zweite Teil meines Vortrags seine Wirkung noch bei der Vorbereitung der Abstimmung im Saargebiet Anfang 1935 ausgeübt.

Zu Nr. 4, S. 33 ff. Zuerst veröffentlicht in der Zeitschrift „Hochland", Oktoberheft 1925, S. 1—9.

Zu Nr. 5, S. 43 ff. Diese Ausführungen bilden den Schluß der im Jahre 1926 als Heft 18 der „Völkerrechtsfragen" (Herausgeber Heinrich Pohl und Max Wenzel) erschienenen Abhandlung „Die Kernfrage des Völkerbundes", S. 80—82. Erste Veröffentlichung in „Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche", Band 48/49 (1925), S. 1—27. Die Wendung von der „Verschweizerung" Europas steht Seite 64 in: „Die Kernfrage des Völkerbundes" vgl. den Aufsatz über Steding, Das Reich und die Krankheit der europäischen Kultur. Nr. 34 unserer Sammlung, S. 273.

Zu Nr. 6, S. 45 ff. Veröffentlicht im Heidelberger „Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik", Band 56, Heft 1 (1926), S. 226—234.

Zu Nr. 7, S. 52 ff. Der Aufsatz bildet die Einleitung zu der 1926 erschienenen 2. Auflage der „Geistesgeschichtlichen Lage des Parlamentarismus". Vgl. oben Nr. 1. Ein Vorabdruck ist im „Hochland", 23. Jahrgang, Juni 1926, S. 257—270, erschienen. In der Reihe der Namen S. 38 fehlt Benjamin Constant, dessen Bedeutung mir erst durch spätere Arbeiten zum Bewußtsein gekommen ist (vgl. unten Nr. 17 und 34).

Zu Nr. 8, S. 67 ff. Aus dem zuerst im Heidelberger „Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik", Band 58, Heft 1 (1927), S. 1—33, veröffentlichten Aufsatz „Der Begriff des Politischen". Die Thesen dieser Abhandlung sind in meinen Seminaren in Bonn 1925 und 1926 entstanden; in größerer Öffentlichkeit vorgetragen wurden sie zuerst am 10. Mai 1927 in der Berliner Hochschule für Politik, und zwar an derselben Stelle, an der kurz vorher Max Scheler seine aufsehenerregenden Thesen über den unwiderstehlichen, Völker, Rassen, Konfessionen und sogar den Unterschied der Geschlechter neutralisierenden „Ausgleich" vorgetragen hatte, den er für die Wirkung und die Folge der modernen Demokratie und der modernen Technik hielt. Die 2. Auflage des „Begriffs des Politischen" ist 1931 bei Duncker & Humblot, die 3. und folgende Auflagen sind seit 1933 im Verlag der Hanseatischen Verlags-

anstalt, Hamburg, erschienen. Der vorliegende Abdruck ist wörtlich nach der Veröffentlichung des Jahres 1927 erfolgt, zur besseren Beurteilung der von Emigranten-Zeitschriften gemachten Versuche, einige Verbesserungen, die ich später vorgenommen habe, als unanständige Gesinnungsänderungen hinzustellen.

Zu Nr. 9, S. 75 ff. Diese Abhandlung ist in Weiterführung der Auseinandersetzung mit Donoso Cortés („Die Diktatur", 1921, S. 139, 147, 195; „Politische Theologie" in der „Erinnerungsgabe für Max Weber", 1922, Bd. II, S. 35, „Politische Theologie" 1922, S. 46—56, 2. Ausgabe 1934, S. 66—84) und in der „Festschrift für Karl Muth zu dessen 60. Geburtstag", München 1927, erschienen. Von ausführlicheren und eingehenderen deutschen Spezialarbeiten über Donoso Cortés sind hier die Veröffentlichungen von Edmund Schramm zu nennen: „Donoso Cortés. Leben und Werk eines spanischen Antiliberalen." (Ibero-amerikanische Studien. Hrsg. von Harri Meier. 7.) Hamburg, Ibero-Amerikanisches Institut 1935, und „Donoso Cortés, su vida y su pensamiento", Madrid 1936; dazu die Besprechung von Eugen Wohlhaupter, „Deutsche Literatur-Zeitung" 1936, S. 1114 ff., vgl. ferner unten Nr. 14.

Zu Nr. 10, S. 85 ff. Aus einem Vortrag in der Juristischen Gesellschaft zu Berlin, vom 11. Dezember 1926, abgedruckt in der Abhandlung „Volksentscheid und Volksbegehren. Ein Beitrag zur Auslegung der Weimarer Verfassung und zur Lehre von der unmittelbaren Demokratie" („Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht", herausgegeben vom Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Berlin, Heft 2) Berlin und Leipzig, 1927, S. 51—53.

Zu Nr. 11, S. 88 ff. Vortrag vom 29. Oktober 1927 vor der Gesellschaft der Freunde und Förderer der Universität Bonn, veröffentlicht im „Hochland", Januar 1928. S. 345—354.

Zu Nr. 12, S. 97 ff. Vortrag auf der Tagung des Verbandes Deutscher Geschichtslehrer vom Oktober 1928 in Heppenheim an der Bergstraße, veröffentlicht in der Sammlung „Rheinische Schicksalsfragen. Eine Schriftenfolge", herausgegeben von Paul Rühlmann, Schrift 27/28: „Probleme des deutschen Westens". Berlin 1929. S. 76—89. Sondervordruck im „Rheinischen Beobachter" VII, 1928, S. 340 ff.

Zu Nr. 13, S. 109 ff. Diese Besprechung des Buches von Erwin von Beckerath über „Wesen und Werden des faschistischen Staates" (1927) ist in „Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche", Jahrgang 53, Heft 1 (1929), S. 107—113, erschienen. Die mit der Anmaßung der „Wissenschaftlichkeit" gemachte Prophezeiung aus dem Jahre 1925 „Mussolinis Sturz ist nurmehr eine Frage der Zeit", stammt von dem damaligen Münchener Rechtslehrer H. Nawiasky „Die Stellung der Regierung im modernen Staat", 1925, S. 23, vgl. dazu auch mein Vorwort zur 2. Auflage meines Buches: „Die Diktatur", München und Leipzig 1926.

Zu Nr. 14, S. 115 ff. Aus der Zeitschrift „Hochland", Jahrgang 1929, S. 491—496. Ein Vortrag vom 23. Oktober 1929 im Centro de Intercambio Intelectual Germano-Español in Madrid, faßt diese und die unter Nr. 9 genannte Arbeit zusammen. Er ist als Heft 17 der Veröffentlichungen des Centro de Intercambio Intelectual Germano-Español 1930 in spanischer Sprache in Madrid erschienen. Die Zeitschrift „Hochland" hat sich später in einem Aufsatz vom Juni 1934, S. 277, von meiner Auffassung Donoso Cortés' ausdrücklich distanziert.

Zu Nr. 15, S. 120 ff. Der in Barcelona gehaltene Vortrag ist zuerst im November-Heft der „Europäischen Revue", Band 5, 1929, S. 517 ff., erschienen. Er ist außerdem in der 2. Auflage des „Begriffs des Politischen", 1931, S. 70 ff., abgedruckt. Eine französische Ausgabe hat William Gueydan de Roussell in „L'Année Politique française et étrangère", 11. Jahrgang (Dezember 1936), S. 274—289, in Paris veröffentlicht. Die Veröffentlichung in der „Europäischen Revue", 1929, trägt den Titel „Die europäische Kultur im Zwischenstadium der Neutralisierung".

Zu Nr. 16, S. 133 ff. Vortrag gehalten in Halle auf einer Tagung der Kant-Gesellschaft vom 22. Mai 1929. Eine rumänische Übersetzung von Corinna Sombart ist in der Zeitschrift „Minerva", Bukarest 1930, S. 1—15, erschienen. Der Vortrag gehört mit Nr. 8, 10, 17, 21 in den Zusammenhang der Auseinandersetzung mit dem politischen System des Parteienpluralismus, mit seinen Ausführungen zu dem Satz „pacta sunt servanda" in den Kampf gegen die Legalität und Legitimität des status quo; vgl. dazu meine „Verfassungslehre", 1928, S. 69—71.

Zu Nr. 17, S. 146 ff. Zuerst in der „Europäischen Revue", Dezemberheft 1931, veröffentlicht und in die Abhandlung „Der Hüter der Verfassung", Tübingen 1931, S. 73—91 aufgenommen; in der spanischen Ausgabe „La Defensa de la Constitucion, Estudio acerca de las diversas Especies y Posibilidades des Salvaguardia de la Constitucion", Barcelona 1931, S. 98—115. Der eigentlich verfassungskonstruktive Teil des „Hüter der Verfassung" ist unter dem gleichen Titel bereits im Jahre 1929 im „Archiv des öffentlichen Rechts", Neue Folge, Band 16, S. 161 bis 237, erschienen.

Zu Nr. 18, S. 158 ff. Diese Übersicht lag mehreren Vorträgen zugrunde, die ich 1930 und 1931 gehalten habe, vgl. zum Beispiel „Mitteilungen der Industrie- und Handelskammer Berlin", Band 28 (1938), S. 471—477. Der vorliegende Abdruck entspricht S. 111 bis 115 aus dem „Hüter der Verfassung" (1931); spanische Ausgabe S. 139 bis 143.

Zu Nr. 19, S. 162 ff. Der Vortrag ist in den Königsberger „Auslandsstudien" Band 8, 1933, erschienen. Zu dem Thema vgl. oben Nr. 3 und unter Nr. 35.

Zu Nr. 20, S. 180. Das vollständige Rubrum des Prozesses lautet:
In den verbundenen verfassungsrechtlichen Streitsachen

I. 1. des Landes Preußen, vertreten durch das Preußische Staatsministerium;
2. der Zentrumsfraktion im Preußischen Landtage;
3. der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands im Preußischen Landtage;

Antragsteller, gegen das Deutsche Reich, Antragsgegner,

II. 1. des Preußischen Ministerpräsidenten Dr. h. c. Otto Braun;
2. des Preußischen Ministers des Innern Dr. h. c. Karl Severing;
3. des Preußischen Ministers für Volkswohlfahrt Dr. h. c. Hirtsiefer;
4. des Preußischen Ministers für Landwirtschaft, Domänen und Forsten Dr. h. c. Steiger;
5. des Preußischen Ministers für Handel und Gewerbe Dr. Schreiber;
6. des Preußischen Justizministers Dr. Schmidt;
7. des Preußischen Ministers für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung Grimme;
8. des Preußischen Finanzministers Klepper;

Antragsteller gegen

1. das Deutsche Reich;
2. den Reichskanzler als Reichskommissar für Preußen;

Antragsgegner;

III. des Landes Bayern;

Antragstellers;

gegen das Deutsche Reich;

Antragsgegner;

IV. des Landes Baden;

Antragstellers;

gegen das Deutsche Reich;

Antragsgegner;

wegen Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Einsetzung eines Reichskommissars für das Land Preußen u. a.

Das Urteil des Staatsgerichtshofes vom 25. Oktober 1932 ist abgedruckt in der Sammlung der Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen Bd. 138, Anhang 1—43, und in der Sammlung Lammers-Simons Bd. V (1933), S. 24, 30 ff. Ein Stenogrammbericht der Verhandlungen vor dem Staatsgerichtshof in Leipzig vom 10. bis 14. und vom 17. Oktober 1932 ist unter dem Titel „Preußen contra Reich vor dem Staatsgerichtshof" 1933 in dem Verlag J. H. W. Dietz, Berlin, veröffentlicht worden. In diesem Stenogrammbericht ist meine Schlußrede S. 466—469 abgedruckt. Es ist dabei zu beachten, daß ich, ebenso wie die anderen Vertreter und Mitarbeiter der Reichsregierung in diesem Prozeß, im Einvernehmen mit der Reichsregierung die Korrekturdurchsicht dieses Stenogrammberichtes abgelehnt habe, so daß die bei solchen stenographischen Aufnahmen unvermeidlichen Ungenauigkeiten und Unebenheiten nicht verbesert sind. Doch enthält der Stenogrammbericht im wesentlichen eine richtige Wiedergabe meiner Schlußrede. Auf diese Schlußrede bezieht sich die Bemerkung, die Ernst Rudolf Huber in seiner ausgezeichneten und mit Recht berühmt gewordenen Abhandlung „Reichsgewalt und Staatsgerichtshof", Oldenburg (bei Stalling), 1932, S. 71/72 gemacht hat. Zu dem Problem des „Preußenschlags" vom 20. Juli 1932 habe ich mich noch in folgenden Aufsätzen geäußert:

„Deutsche Juristen-Zeitung", „Die Verfassungsmäßigkeit der Einsetzung eines Reichskommissars für das Land Preußen", 1932, Heft 15, Seite 953—958; „Münchner Neueste Nachrichten" Nr. 205 vom 29. Juli 1932, „Staat, Bewegung, Volk", Hamburg 1933, S. 31; „Staatsgefüge und Zusammenbruch des Zweiten Reichs", Hamburg 1934, S. 47—49. Im übrigen vgl. in der vorliegenden Sammlung Nr. 21, S. 185 ff.

Zu Nr. 21, S. 185 ff. Diese Darlegungen — in dieser Form im Februarheft 1933 der „Europäischen Revue" erschienen — bilden den Inhalt mehrerer Vorträge vom Herbst und Winter 1932/33.

Zu Nr. 22. Die Kernfrage dieser Vorlesung, das Verhältnis der Begriffe Reich, Staat und Bund in der deutschen Verfassungsgeschichte, habe ich unter dem Eindruck der Erfahrungen des Prozesses Preußen — Reich vor dem Leipziger Staatsgerichtshof (20. Juli bis 25. Oktober 1932) im Wintersemester 1932/33 und im Frühjahr 1933 mehrfach in Vorträgen behandelt, insbesondere in meiner Rede zur Reichsgründungsfeier vom 18. Januar 1933 in der Handelshochschule Berlin. Die Kölner Antrittsvorlesung gibt die endgültige, durch die Erfahrungen meiner Mitarbeit am Reichsstatthaltergesetz vom 7. April 1933 bestimmte Fassung. Vgl. den Bericht im „Westdeutschen Beobachter", Köln, vom 21. Juni 1933.

Zu Nr. 23. „Deutsche Juristen-Zeitung" vom 1. August 1934. Band 39, Heft 15, S. 945—950.

Zu Nr. 24. Aus der von Freiherrn von Freytagh-Loringhoven herausgegebenen Zeitschrift „Völkerbund und Völkerrecht", 2. Jahrgang 1935/36. S. 92—98.

Zu Nr. 25. „Deutsche Juristen-Zeitung" vom 1. Juli 1936, Bd. 41 S. 785—789.

Zu Nr. 26. „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht", Bd. VI, 1936, S. 252—268. Eine französische Übersetzung ist in den „Mélanges Edouard Lambert" unter dem Titel „L'évolution récente du problème des délégations législatives", Lyon 1938, erschienen.

Zu Nr. 27. Jahrbuch der Akademie für Deutsches Recht, 3. Jahrgang 1936, S. 10—15. Die Erkenntnis des politischen Sinnes der Redewendung „Form ohne Prinzip" verdanke ich der Arbeit am Entwurf einer Strafverfahrensordnung in der Wissenschaftlichen Abteilung des NS. Rechtswahrerbundes im Sommer 1936; vgl. die Denkschrift des NS. Rechtswahrerbundes, Neuordnung des Strafverfahrensrechts, Deutscher Rechtsverlag, Berlin 1937, S. 81—111. Diejenigen, die eine offene und sachliche Erörterung des staats- und verfassungsrechtlichen Problems und des jüdischen Einflusses im Zweiten Reich mit der Begründung ablehnen, dadurch werde jüdischen Gelehrten wie Laband zuviel Bedeutung beigelegt und zuviel Ehre angetan, erinnere ich daran, daß folgender Ausspruch Bismarcks kolportiert wird, der die geradezu ungeheuerliche Autorität Labands erklärt (ich zitiere ihn nach Friedrich List-Kormann, Einführung in die Praxis des Verwaltungsrechts, Tübingen 1930, S. 177): „Und da wir doch gerade bei den Gründern des Deutschen Reiches sind, mögen Sie aus einer kleinen Erzählung Labands, des berühmten Straßburger Staatsrechtlers ersehen, wie viele Persönlichkeiten bei der Reichsgründung eigentlich beteiligt gewesen sind. Bismarck hat nämlich Laband, den Schöpfer des ‚Staatsrechts des Deutschen Reiches' dadurch einmal ausgezeichnet, daß er ihm sagte: ‚Ich habe das Reich politisch, Sie staatsrechtlich aufgebaut.' In der Tat kann das feinziselierte vierbändige Werk Labands mit einem architektonischen Begriffe gut belobt werden."

Zu Nr. 28. Vortrag vom 5. Februar 1937; veröffentlicht in „Völkerbund und Völkerrecht", 4. Jahrgang, S. 139—145. Das französische Zitat am Schluß stammt aus A. Rimbauds „Saison en Enfer".

Zu Nr. 29. „Völkerbund und Völkerrecht", 4. Jahrgang, S. 351—354. Die spätere Veröffentlichung von George A. Finch, der in einer Bemerkung zu dem Antipiratenabkommen von Nyon vom 14. September 1937, „American Journal of International Law" 31 (1937) p. 665, an den Zusammenhang der Argumentation Wilsons mit der Definition der Piraterie erinnert, bestätigt die Grundthese meines Aufsatzes.

Zu Nr. 30. Diese Übersicht lag meinen Seminarübungen 1937/1938 zugrunde. In ausgearbeiteter Form ist Teil III als Aufsatz unter dem Titel „Inter pacem et bellum nihil medium" in der „Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht", VI. Jahrgang, Heft 18, 1. Oktober 1939, S. 594/595 veröffentlicht. Das Ganze ist der Versuch einer Weiterführung des „Begriffs des Politischen".

Zu Nr. 31 und 32. Der Aufsatz „Das neue Vae Neutris" ist in „Völkerbund und Völkerrecht", 4. Jahrgang, S. 633—638, „Völkerrechtliche Neutralität und völkische Totalität" in den von Fritz Berber herausgegebenen „Monatsheften für Auswärtige Politik", 5. Jahrgang, Juli 1938, S. 613—618, erschienen. Beide Aufsätze führen einzelne Gedanken und Stellungnahmen weiter, die in systematischem Zusammenhang in meinem Bericht „Die Wendung zum diskriminierenden Kriegsbegriff" enthalten sind (zur vierten Jahrestagung der Akademie für Deutsches Recht in München am 29. Oktober 1937 vorgelegt; in den „Schriften der Akademie für Deutsches Recht, Gruppe Völkerrecht" Nr. 5, München 1938, veröffentlicht).

Zu Nr. 33. Im Herbst 1938 für die „Mélanges Georges Streit", Athen, überreicht.

Zu Nr. 34. Veröffentlicht in der „Deutschen Rechtswissenschaft, Vierteljahresschrift der Akademie für Deutsches Recht", Bd. IV, 2. Heft, April 1939, S. 97—118. Der verfassungsrechtliche Teil ist eine Weiterführung der Thesen und Gesichtspunkte der Abhandlung „Staatsgefüge und Zusammenbruch des Zweiten Reiches", Hamburg, Hanseatische Verlagsanstalt, 1934.

Zu Nr. 35. „Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht", Jahrgang VI, Heft 7, Mai 1939, S. 333—337. Der Aufsatz enthält die weitere Ausarbeitung einer Stelle aus der Abhandlung „Völkerrechtliche Großraumordnung", S. 23 ff., vgl. Nr. 36.

Zu Nr. 36. Schlußteil des Vortrages „Völkerrechtliche Großraumprinzipien"; gehalten am 1. April 1939 in Kiel anläßlich der zum 25jährigen Bestehen veranstalteten wissenschaftlichen Arbeitstagung des Instituts für Politik und Internationales Recht in Kiel. Der ganze Vortrag ist unter dem Titel „Völkerrechtliche Großraumordnung mit Interventionsverbot für ausländische Mächte. Ein Beitrag zum Reichsbegriff" 1939 im Deutschen Rechtsverlag erschienen. Der Aufsatz „Der Reichsbegriff im Völkerrecht" ist abgedruckt in der Zeitschrift „Deutsches Recht" Heft 11 vom 29. April 1939, S. 341—344.

Namenverzeichnis

Sachverzeichnis